
NYPL RESEARCH LIBRARIES
3 3433 08176742 2







COMENTARIO ABREVIADO

DE LA

CONSTITUCION FEDERAL

DE LOS

ESTADOS-UNIDOS DE AMERICA

POR

JOSEPH STORY

Profesor de Derecho en la Universidad de Harvard

MEXICO

IMPRENTA DEL COMERCIO, DE DUBLAN Y COMPAÑIA

Calle de Cordobanes número 8

1879



COMENTARIO ABREVIADO

DE LA

CONSTITUCION FEDERAL

DE LOS

ESTADOS-UNIDOS DE AMERICA

POR

JOSEPH STORY

Profesor de Derecho en la Universidad de Harvard

MEXICO

IMPRENTA DEL COMERCIO, DE DUBLAN Y COMPAÑIA

Calle de Cordobanes número 8

1879

COMENTARIO ABREVIADO

DE LA

CONSTITUCION FEDERAL

DE LOS ESTADOS-UNIDOS DE AMERICA

COMENTARIO ABREVIADO

DE LA

CONSTITUCION FEDERAL

DE LOS

ESTADOS-UNIDOS DE AMERICA

POR

O.C.

JOSEPH STORY.

Profesor de Derecho en la Universidad de Harvard



MEXICO

IMPRENTA DEL COMERCIO, DE DUBLAN Y C.ia

CALLE DE CORDOBANES NUMERO 8

1879



ADVERTENCIA DEL EDITOR

LA fama de que merecidamente goza el gran jurisconsulto americano Story, hace innecesaria cualquiera recomendacion de la obra que publicamos. Sus COMENTARIOS DE LA CONSTITUCION DE LOS ESTADOS-UNIDOS son un modelo; y por su profundidad y sabiduría pueden compararse, segun el juicio de un célebre escritor contemporáneo, á los escritos de los antiguos jurisconsultos romanos.

Story, además de su obra lata, escribió un COMENTARIO ABREVIADO para hacer conocer al pueblo americano el verdadero sentido de la Constitucion; exponiendo sus doctrinas en un compendio, que por su claridad estuviera al alcance del mayor número, sin que por esto se omitiese parte alguna sustancial de sus explicaciones.

México pretende imitar las instituciones americanas: bueno es entónces que conozca su sentido, haciendo que se generalice el conocimiento

de las doctrinas de uno de sus más eminentes comentadores.

Tal es el objeto de esta edicion mexicana. Para hacerla ménos costosa, y de más fácil adquisicion, se ha suprimido la Historia de las Colonias y de la Revolucion de los Estados-Unidos, limitándose el libro á la parte meramente doctrinal, al verdadero Comentario de la Constitucion.

CARTA DEL DR. STORY AL DR. MARSHALL

Al Honorable Jhon Marshall, Dr. en Leyes, Jefe de la justicia de los Estados-Unidos de América.

SEÑOR:

Pido el favor de dedicaros esta obra. No conozco á quién podria con más propiedad ser dedicada, si no es á aquel cuya juventud estuvo empeñada en las árduas empresas de la Revolucion, cuya virilidad se ocupó en auxiliar el planteamiento y sosten de la Constitucion nacional, y cuya madura edad ha sido consagrada á la tarea de desenvolver sus poderes é ilustrar sus principios. Cuando miro hácia atrás sobre vuestros trabajos jurídicos, durante un período de treinta y dos años, es difícil suprimir mi asombro por su extension y variedad, por la instruccion precisa, el razonamiento profundo, y los sólidos principios que ellos uniformemente despliegan. Otros jueces han alcanzado una elevada reputacion por trabajos semejantes en un solo ramo de jurisprudencia. Pero, en un ramo, (no necesita decirse que aludo á la ley Constitucional) la conviccion unánime de vuestros compatriotas, ha establecido que no teneis rival.

La posteridad seguramente confirmará por su delibe-

rado juicio, lo que la edad presente ha aprobado como un acto de justicia indispensable. Vuestras exposiciones de la ley constitucional, gozan de una rara y extraordinaria autoridad. Ellas constituyen un monumento de fama, muy superior á los ordinarios títulos de la gloria militar y política. Ellas están destinadas á ilustrar, á instruir y á convencer á las generaciones futuras; y solamente pueden desaparecer con la memoria de la Constitucion misma. Ellas son la victoria de una inteligencia acostumbrada á luchar con dificultades, capaz de desarrollar las más complexas verdades con varonil sencillez y severa lógica, y pronta para disipar las ilusiones de la duda ingeniosa, del argumento sutil y de la elocuencia apasionada. Ellas nos recuerdan algunos caudalosos rios de nuestro propio país, que, reuniendo en su curso el contingente de muchos arroyos tributarios, lanzan al fin su propia corriente en el Océano, profunda, clara é irresistible!

Pero confieso que admiro aún con más placer una vida adornada por la consecuencia en los principios, y por el desempeño de virtuosos deberes; en la que nada hay que deplorar, nada que ocultar, ninguna amistad rota, ninguna confianza traicionada, ninguna tímida concesion al clamor popular, ningunos astutos esfuerzos para alcanzar el favor popular. ¿Quién no oye con legítimo orgullo la verdad, de que el discípulo, el amigo, el biógrafo de Washington, todavía vive decidido abogado de sus principios?

Comprendo bien que, para algunos, no parecerá llega-

do aún el tiempo en que un lenguaje semejante, por verídico que sea, se dirija al público. Ojalá diste mucho todavía el momento en que el elogio hablará con toda la plenitud de inflexion que pertenece á la santidad del sepulcro.

Pero yo ignoro si la Providencia me acordaria en adelante el privilegio de declarar en la forma conveniente, mi profundo convencimiento de los servicios que la jurisprudencia de mi país debe á vuestros trabajos, de que he sido testigo veintiun años, y en alguna humilde proporcion compañero. Y si debo presentar alguna excusa por mi libertad ahora ¿no podré decir que á vuestra edad, toda reserva puede ahorrarse, desde que todos vuestros trabajos deben pronto pertenecer exclusivamente á la historia?

Permitidme agregar que tenga el deseo (¿será considerado como demasiado presuntuoso?) de fijar en estas páginas la memoria de una amistad que ha sido por muchos años para mí un manantial de satisfacciones, y que, abrigo la esperanza, continuará en acompañarme y animarme hasta el fin de mi vida.

Soy con el más alto respeto,

Vuestro afectisimo servidor,
JOSEPH STORY.

PREFACIO DEL DR. STORY

Ofrezco ahora al público una parte de los trabajos que he desempeñado, al llenar mi profesorado en leyes en la Universidad de Harvard. La importancia del asunto no se pondrá en duda por los que estén habituados á la reflexion profunda sobre la naturaleza y el valor de la Constitucion de los Estados-Unidos. Solo deploro que no haya caido en manos más hábiles, con más tiempo para preparar, y más copia de conocimientos que traer á esta tarea.

No obstante, imperfectos como pueden parecer estos comentarios á los que están acostumbrados á pedir acabada perfeccion en obras elementales, ellos han sido hechos con tanto trabajo y tan menuda investigacion, que apénas podrá el lector ordinario formar de ello una idea adecuada. Muchos de los materiales, sueltos y esparcidos, se han recogido de entre folletos y discusiones de circunstancias; de entre documentos oscuros, ya privados, ya públicos, y de colecciones que requieren perseverancia activa para dominar su contenido ó para elegir de entre da-

tos sin importancia algunos pocos hechos ó algun argumento. En verdad se requeria no pequeño trabajo, aun despues de exploradas estas fuentes, para reunir sus fragmentos irregulares y darles forma, en grupos que pudieran ilustrarse y sostenerse unos á otros.

La mayor parte de mis más valiosos materiales los he tomado de dos grandes fuentes: *El Federalista*, incomparable comentario de tres de los más grandes estadistas de su época, y los extraordinarios "Juicios de Mr. Marshall sobre la ley constitucional." El primero, discutió la estructura y organizacion del Gobierno nacional en todos sus departamentos, con admirable plenitud y fuerza. El último ha dilucidado los límites y la aplicacion de sus poderes y funciones, con una profundidad y una felicidad sin rival.

El Federalista comentó y explicó los objetos y alcance ordinario de estos poderes y funciones.

El razonamiento maestro de Mr. Marshall, los ha seguido hasta sus últimos resultados y consecuencias, con una precision y claridad, que se acerca en cuanto es posible á una demostracion matemática.

El Federalista, escrito para combatir las objeciones populares más válidas, al tiempo de adoptarse la Constitucion, no ha intentado seguir un órden muy exacto en sus raciocinios, sino que ha tomado los asuntos del modo más favorable en aquel tiempo, para destruir las preocupaciones que combatia. Por eso, tópicos que tenian entre sí

analogías naturales, están á veces separados, y la ilustracion de varios puntos importantes, es presentada en discusiones incidentales. He trascrito en estas páginas todo lo que parece ser de importancia permanente en aquella grande obra, esforzándome en hacer sus méritos más generalmente conocidos.

El lector no debe esperar en estas páginas ninguna idea nueva, ninguna inteligencia nueva de la Constitucion. Yo no tengo la ambicion de ser el autor de un nuevo plan para interpretar la teoría de la Constitucion, ó para aumentar ó disminuir sus poderes por medio de ingeniosas sutilezas y científicas dudas. Mi objeto se habrá conseguido, si logro exponer ante el lector el verdadero punto de vista de sus poderes, mantenido por sus fundadores y amigos, y confirmado é ilustrado por la actual práctica de gobierno. La exposicion que se encontrará en la obra, debe mirarse más que como mis propias opiniones, como las de las grandes inteligencias que redactaron la Constitucion, ó que de tiempo en tiempo han sido llamados para administrar por ella. Sobre asuntos de gobierno siempre me han parecido fuera de lugar los refinamientos metafísicos. Una Constitucion de gobierno es dirigida al sentido comun del pueblo, y nunca fué designada para pruebas de lógica, habilidad ó visionarias especulaciones.

El lector á veces encontrará la misma série de razones en diferentes partes de estos comentarios. Era indispen-

sable hacerlo así, á ménos de dejar la discusion imperfecta ó de hacer retroceder al lector muchas páginas, para reunir y combinar porciones desprendidas de un mismo raciocinio. En los casos que han sido objeto de una investigacion judicial, ó que pertenecen á este poder, me he sentido yo mismo restringuido más que en el resto de la obra, y frecuentemente me he contentado con una simple trascripcion de la sentencia del tribunal. Fácilmente se comprenderá que este proceder ha sido adoptado por el deseo de no ir incidentalmente más allá del límite marcado por las autoridades.

Al publicar mi obra, solicito la indulgencia del público por su deficiencia y omisiones.

Con materiales más copiosos, podria haber sido hecha con más exactitud y más satisfactoriamente. Con más tiempo y más instruccion, podria haber sido mejor escrita en el espíritu de la filosofía política. Tal cual es, puede no ser del todo inútil, como un medio para estimular inteligéncias más capaces á hacer una revista más cabal de todo el asunto, é imprimir en los americanos un afecto reverente á la Constitucion, como que ella es el *paladium* de la libertad americana.

CONSTITUCION

DE LOS

ESTADOS-UNIDOS DE AMERICA

Nosotros, el pueblo de los Estados-Unidos, con el objeto de formar una union más perfecta, establecer la justicia, asegurar la paz interior, proveer á la defensa comun, promover el bienestar general, y alcanzar los beneficios de la libertad, para nosotros y para nuestra posteridad, ordenamos y establecemos esta Constitucion para los Estados-Unidos de América.

ARTICULO I.

Seccion I.

1.—Todos los poderes legislativos concedidos por esta Constitucion, residirán en un Congreso de los Estados-Unidos, compuesto de un Senado y de una Cámara de representantes.

Seccion II.

1.—La Cámara de representantes se compondrá de miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los di-

versos Estados, y los electores de cada Estado, tendrán las condiciones requeridas para ser electores de la rama más numerosa de la Legislatura del Estado.

2.—No podrá ser representante quien no haya cumplido veinticinco años de edad, sido siete años ciudadano de los Estados-Unidos y que sea al tiempo de su eleccion, habitante del Estado en el cual haya sido elegido.

3.—Los representantes y las contribuciones directas, se repartirán entre los diversos Estados que puedan entrar en esta union, segun su poblacion respectiva, la que se determinará agregando al número total de personas libres, inclusas las que estén obligadas á servidumbre por un número de años, y excluidos los indios que no pagan contribuciones, las tres quintas partes de tódas las demás clases. El censo actual será hecho en los tres años despues de la primera reunion del Congreso de los Estados-Unidos, y dentro de cada término subsiguiente de diez años, del modo que ordenará una ley especial. El número de representantes no excederá de uno por cada treinta mil habitantes; pero cada Estado tendrá á lo ménos un representante; y, hasta que se haga dicho censo, el Estado de New-Hampshire podrá elegir tres, Massachussetts ocho, Rhode-Island y las plantaciones de Providencia uno, Connecticut cinco, New-York seis, New-Jersey cuatro, Pensilvania ocho, Delaware uno, Maryland seis, Virginia diez, Carolina del Norte cinco, Carolina del Sud cinco, y Georgia tres.

4.—Cuando ocurran vacantes en la representacion por algun Estado, la autoridad Ejecutiva de éste, dará órden para hacer la eleccion que ha de llenar esas vacantes.

5.—La Cámara de representantes elegirá su Presiden-

te y demás empleados, y tendrá el derecho exclusivo de acusacion.

SECCION III.

1.—El Senado de los Estados-Unidos se compondrá de dos Senadores por cada Estado, elegidos por la Legislatura de éste, y por seis años; cada Senador tendrá un voto.

2.—Inmediatamente despues de reunidos, á consecuencia de la primera eleccion, se dividirán con la igualdad que sea posible en tres clases. El asiento de los Senadores de primera clase quedará vacante á la espiracion del segundo año; la de segunda clase al terminar el cuarto año; y la de tercera clase al fin del sexto año; de modo que, una tercera parte sea elegida cada dos años; y si hubiere vacantes por renuncia ú otras causas durante el receso de la Legislatura de algun Estado, el Ejecutivo de éste puede hacer nombramientos provisionales hasta la próxima reunion de la Legislatura, la que entónces llenará esas vacantes.

3.—No podrá ser Senador quien no haya cumplido la edad de treinta años; sido nueve años ciudadano de los Estados-Unidos, y sea, al tiempo de su eleccion, habitante del Estado por el cual es elegido.

4.—El Vicepresidente de los Estados-Unidos será Presidente del Senado, pero no tendrá voto sino en el caso de empate.

5.—El Senado elegirá sus otros empleados y tambien un Presidente *pro tempore* en ausencia del Vicepresidente, ó cuando éste se halle ejerciendo las funciones de Presidente de los Estados-Unidos.

6.—El Senado tendrá el derecho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones de los funcionarios públicos. Cuando se reunan para este objeto los Senadores, prestarán juramento ó afirmacion. Cuando se juzgue al Presidente de los Estados-Unidos, presidirá el (*Chief Justice*) Jefe del poder judicial, y nadie podrá ser condenado, sino concurriendo las dos terceras partes de votos de los miembros presentes.

7.—La sentencia en casos de acusacion á funcionarios públicos, no excederá de la privacion del empleo é inhabilitacion para obtener y gozar ningun otro cargo honorífico de responsabilidad, ó productivo en los Estados-Unidos; pero la parte convicta quedará, sin embargo, sujeta á ser acusada, juzgada, sentenciada y castigada segun la ley.

Seccion IV.

1.—El tiempo, lugar y modo de hacer la eleccion de Senadores y representantes, serán determinados en cada Estado por su propia Legislatura; pero el Congreso puede en cualquier tiempo, por ley, hacer ó alterar esos arreglos, excepto en lo relativo al lugar en que deban elegirse los Senadores.

2.—El Congreso se reunirá por lo ménos una vez cada año, y esta reunion se verificará el primer lúnes del mes de Diciembre, á ménos que por una ley se señale otro dia.

Seccion V.

1.—Cada Cámara será juez de las elecciones, escrutinios y calificaciones de sus respectivos miembros, y la mayoría de cada una de ellas constituirá *quorum* para deli-

berar; pero un menor número puede aplazar dia por dia, y estar autorizado para compeler á los miembros ausentes á asistir, del modo y bajo las penas que cada Cámara determine.

2.—Cada Cámara puede fijar las reglas de sus procedimientos, castigar á sus miembros por mala conducta, y con el asentimiento de las dos terceras partes dc votos, expulsarlos.

3.—Cada Cámara llevará un diario de sus actos, y de tiempo en tiempo lo publicará, excepto lo que á su juicio requiera reserva, y los votos afirmativos ó negativos sobre cualquier cuestion, se expresarán en el diario, siempre que lo desee una quinta parte de los presentes.

4.—Ninguna Cámara, durante las sesiones del Congreso, podrá, sin el consentimiento de la otra, suspender por más de tres dias sus sesiones, ni cambiar el lugar en donde las celebren.

Seccion VI.

1.—Los Senadores y representantes recibirán una compensacion por sus servicios, que será determinada por ley y pagada por el Tesoro de los Estados-Unidos. En todos los casos, excepto los de traicion, felonía y atentado contra la paz, gozarán del privilegio de no ser arrestados durante su asistencia á las sesiones de sus respectivas Cámaras, y yendo ó regresando de ellas; y no podrán ser fuera de allí interrogados por ninguno de sus discursos y debates en las Cámaras.

2.—Ningun Senador ó representante, durante el tiempo de su encargo, podrá ser nombrado para ningun empleo civil bajo la autoridad de los Estados-Unidos, que

haya sido creado en ese tiempo, ó cuyos emolumentos se hayan aumentado; y ninguna persona que esté ocupando un empleo de los Estados-Unidos, podrá ser miembro de ninguna de las dos Cámaras, miéntras permanezca en su empleo.

SECCION VII.

1.—Todo proyecto de ley sobre contribuciones deberá iniciarse en la Cámara de representantes; pero el Senado podrá proponer ó concurrir con enmiendas, como en otros proyectos de ley.

2.—Todo proyecto de ley aprobado por la Cámara de representantes y el Senado, ántes de ser ley será presentado al Presidente de los Estados-Unidos: si lo aprueba lo firmará; pero si no lo aprueba, lo devolverá con sus objeciones á la Cámara donde tuvo orígen, la que hará sentar por extenso en su diario sus objeciones, y procederá á tomarlo de nuevo en consideracion. Si despues dos terceras partes de aquella Cámara aprobasen el proyecto de ley, se enviará éste con las objeciones á la otra Cámara, por la cual será tambien considerado, y si fuera aprobado por las dos terceras partes de ella, tendrá fuerza de ley. En todos estos casos los votos de ambas Cámaras serán determinados por *sí* y por *nó*, y los nombres de las personas que voten por ó contra del proyecto de ley, se harán constar en el diario de cada Cámara respectivamente. Si algun proyecto de ley no fuese devuelto por el Presidente dentro de diez dias (exceptuando los domingos), despues de haberle sido presentado, dicho proyecto será ley, de la misma manera que si lo hubiese firmado; á ménos que el Congreso haya impedido su de-

volucion, por la suspension de sus sesiones, en cuyo caso no será ley.

3.—Toda órden, resolucion ó voto para el cual sea necesaria la concurrencia del Senado y la Cámara de representantes (excepto en una cuestion de aplazamiento), se presentará al Presidente de los Estados-Unidos y no tendrá efecto ántes de ser aprobada por él, ó siendo desaprobada deberá pasar de nuevo por dos terceras partes del Senado y Cámara de representantes, segun las reglas y limitaciones prescritas para el caso de un proyecto de ley.

SECCION VIII.

El Congreso tendrá facultad:

1.—Para crear y cobrar impuestos, derechos, contribuciones y sisas; pagar las deudas y proveer á la defensa comun y bienestar general de los Estados-Unidos; pero todos los derechos, impuestos y sisas, serán enteramente uniformes en todos los Estados-Unidos.

2.—Para hacer empréstitos sobre el crédito de los Estados-Unidos.

3.—Para reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diversos Estados, y con las tribus indias.

4.—Para establecer una regla uniforme de naturalizacion, y leyes uniformes con respecto á bancarota en todos los Estados-Unidos.

5.—Para acuñar moneda, fijar el valor de ésta y el de los cuños extranjeros, y establecer el padron de los pesos y medidas.

6.—Para proveer al castigo de los falsificadores de bi-

lletes de Banco y moneda corriente de los Estados-Unidos.

7.—Para establecer oficinas de correos y caminos de posta.

8.—Para promover el adelanto de las ciencias y artes útiles, asegurando por un tiempo limitado á los autores é inventores el derecho exclusivo á sus escritos y descubrimientos respectivos.

9.—Para constituir tribunales inferiores á la Corte Suprema.

10.—Para clasificar y castigar los actos de piratería y felonía cometidos en los altos mares, y las ofensas contra el derecho de gentes.

11.—Para declarar la guerra, conceder patentes de corso, represalias y reglamentos concernientes á las presas que se hagan en mar ó en tierra.

12.—Para levantar tropas y mantenerlas; pero no podrá destinarse dinero para este objeto por un término que exceda de dos años.

13.—Para proveer y mantener una armada.

14.—Para formar ordenanzas para el gobierno y arreglo de las fuerzas marítimas y terrestres.

15.—Para disponer el llamamiento de la milicia, para hacer cumplir las leyes de la Union, dominar las insurrecciones y rechazar las invasiones.

16.—Para proveer á la organizacion, armamento y disciplina de la milicia, y para gobernar la parte de ella que estuviese empleada en el servicio de los Estados-Unidos, reservando á los Estados respectivos el nombramiento de los oficiales, y la autoridad de instruir y ejercitar la milicia, segun la disciplina establecida por el Congreso.

17.—Para ejercer exclusivamente el poder Legislativo sobre un distrito, no excediendo de diez millas cuadradas, que por cesion de Estados particulares y aceptacion del Congreso, venga á ser el asiento del Gobierno de los Estados-Unidos, y para ejercer igual autoridad sobre todos los otros lugares comprados con el consentimiento de la Legislatura del Estado á que pertenecieren, para la construccion de fuertes, almacenes, arsenales astilleros y demás obras que fueren necesarias, Y

18.—Para hacer todas las leyes necesarias y convenientes para llevar á efecto las facultades precedentes y todas las demás concedidas por esta Constitucion al Gobierno de los Estados-Unidos ó á cualquiera de sus departamentos ó empleados.

SECCION IX.

1.—La inmigracion ó importacion de las personas que algunos de los Estados existentes ahora creyese conveniente admitir, no será prohibida por el Congreso ántes del año mil ochocientos ocho; pero un impuesto ó derecho, puede imponerse sobre esa importacion, no excediendo de diez pesos por persona.

2.—El privilegio del acto de *habeas corpus* no será suspendido, excepto en los casos de rebelion ó invasion, en que la seguridad pública lo requiera.

3.—Ningun proyecto de ley para condenar sin forma de juicio será aprobado, ni aceptada ninguna ley retroactiva.

4.—No se impondrá la capitacion ni otra clase de contribucion directa, sino en proporcion al censo ó enumeracion que deberá tomarse segun queda ántes establecido.

5.—Ninguna contribucion ní derecho será impuesto sobre artículos exportados de algun Estado, ninguna preferencia se dará por ningun reglamento de comercio ó de renta á los puertos de un Estado sobre los de otro; ni estarán obligados los buques fletados de ó para un Estado, á abrir ó cerrar registro, ni pagar derecho alguno en otro.

6.—Ningun dinero se extraerá del tesoro, sino en consecuencia de disposiciones hechas por ley, y de tiempo en tiempo se publicarán estados y cuentas regularizadas, de las entradas y salidas de todos los dineros públicos.

7.—Ningun título de nobleza será concedido por los Estados-Unidos; y ninguna persona que se halle ocupando un puesto productivo ó de confianza en su administracion, podrá aceptar, sin el consentimiento del Congreso, ningun presente, emolumento, empleo ó título de ninguna especie que sea, de ningun rey, príncipe ni potencia extranjera.

Seccion X.

1.—Ningun Estado podrá hacer tratado, alianza, ni confederacion; dar patentes de corso y represalia; acuñar moneda; emitir billetes de crédito; ofrecer sino oro ó plata en pago de sus deudas; aprobar ningun proyecto de ley para condenar sin forma de juicio, ni ninguna ley retroactiva, ni leyes anulando las obligaciones contraidas por contrato, ni conceder ningun título de nobleza.

2.—Ningun Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, imponer contribuciones ni derechos sobre la importacion ó la exportacion, excepto los que fueren absolutamente necesarios para ejecutar sus leyes de inspeccion, y el líquido producto de todos los impuestos y de-

rechos cargados por los Estados sobre la importacion ó la exportacion, pertenecerá al Tesoro de los Estados-Unidos, y todas esas leyes estarán sujetas á la revision y exáman del Congreso. Ningun Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, imponer ningun derecho de tonelaje, mantener tropas ó buques de guerra en tiempo de paz, entrar en ningun convenio ó pacto con otro Estado, ó con una potencia extranjera, ó empeñarse en guerra, á ménos de ser actualmente invadido ó hallarse en tan inminente peligro, que no admita demora.

ARTICULO II.

SECCION I.

1.—El poder Ejecutivo residirá en el Presidente de los Estados-Unidos de América. Estará en posesion de su empleo durante cuatro años: el Vicepresidente será nombrado por el mismo período, y los dos elegidos al mismo tiempo, como sigue:

2.—Cada Estado nombrará del modo que su Legislatura determine, un número de electores igual al número total de Senadores y representantes que dicho Estado tenga derecho á enviar al Congreso; pero ningun Senador, ni representante ó persona en posesion de un empleo de confianza ó de provecho en los Estados-Unidos, será nombrado elector.

3.—Los electores se reunirán en sus respectivos Estados y votarán por cédulas, por dos personas, de las que una á lo ménos no será habitante del mismo Estado que ellos. Harán una lista de todas las personas por quienes

voten, y del número de votos por cada una; cuya lista firmarán, certificarán y trasmitirán sellada, dirigida al Presidente del Senado. El Presidente del Senado, en presencia de las Cámaras de Senadores y representantes, abrirá todos los certificados y se contarán entónces los votos. La persona que resulte tener la mayoría absoluta de votos será Presidente, si ese número fuese la mayoría del número total de electores nombrados; y si hubiese más de uno que tuviera mayoría relativa, entónces la Cámara de representantes elegirá inmediatamente por cédulas uno de ellos para Presidente; y si ninguno tuviese una mayoría, entónces de entre los cinco que tuvieran más votos en la lista, dicha Cámara elegirá del mismo modo al Presidente. Pero al elegir el Presidente, los votos serán tomados por Estados, teniendo un voto la representacion de cada Estado; un *quorum* para este objeto, consistirá en las dos terceras partes de los Estados, y la mayoría de todos los Estados será necesaria para una eleccion. En todo caso, despues de la eleccion de Presidente, la persona que tenga el mayor número de votos de los electores, será el Vicepresidente. Pero si quedasen dos ó más con votos iguales, el Senado elegirá de entre ellos el Vicepresidente por cédulas.

4.—El Congreso determinará el tiempo en que ha de hacerse la eleccion de los electores, y el dia en que ellos deban dar sus votos. Este dia será el mismo en todos los Estados-Unidos.

5.—No será elegible para Presidente sino un ciudadano de nacimiento y que haya sido ciudadano de los Estados-Unidos al tiempo de adoptarse esta Constitucion; tampoco será elegible quien no haya cumplido treinta y

cinco años y residido catorce años en los Estados-Unidos.

6.—En caso de separacion del Presidente de su empleo, ó de muerte, renuncia ó incapacidad para desempeñar los poderes y deberes de dicho empleo, recaerá éste en el Vicepresidente; y el Congreso puede por una ley proveer, para el caso de separacion, muerte, renuncia ó incapacidad del Presidente y Vicepresidente, declarando qué funcionario obrará entónces como Presidente, y ese funcionario desempeñará el empleo hasta que cese la incapacidad del anterior, ó que se elija un Presidente.

7.—El Presidente recibirá en épocas determinadas una compensacion por sus servicios, que no será aumentada ni disminuida durante el período por el cual haya sido electo, y no recibirá en este período ningun otro emolumento de los Estados-Unidos, ó de alguno de ellos.

8.—Antes de entrar en ejercicio, pronunciará el siguiente juramento ó afirmacion:

9.—" *Solemnemente juro (ó afirmo) que desempeñaré con* " *fidelidad el empleo de Presidente de los Estados-Unidos, y* " *lo mejor que pueda, conservaré, protegeré y defenderé la* " *Constitucion de los Estados-Unidos.*"

SECCION II.

1.—El Presidente mandará en jefe el ejército y armada de los Estados-Unidos y la milicia de los diversos Estados cuando sea llamada al servicio activo de los Estados-Unidos; puede pedir la opinion escrita de los principales empleados en cada uno de los departamentos ejecutivos, sobre cualquier asunto relativo á los deberes de

sus empleos respectivos, y tendrá póder para acordar la suspension del castigo y el perdon por ofensas, contra los Estados-Unidos, excepto en el caso de acusacion á funcionarios públicos.

2.—Tendrá facultad por y con el consejo y consentimiento del Senado, para hacer tratados, con tal de que concurran de presente, dos terceras partes de los Senadores; y nombrará por y con el consejo y conocimiento del Senado, Embajadores y otros Ministros públicos y cónsules, jueces de la Corte Suprema y todos los otros empleados de los Estados-Unidos, cuyos nombramientos no estén determinados de otro modo en esta Constitucion, y los que serán establecidos por ley; pero el Congreso podrá por ley conferir el nombramiento de los empleos inferiores, cuando lo tenga por conveniente al Presidente solo, á los tribunales legales ó á los jefes de Departamento.

3.—El Presidente tendrá facultad para llenar todas las vacantes que puedan ocurrir durante el receso del Senado, acordando comisiones que terminarán al comenzar la próxima sesion.

Seccion III.

1.—De tiempo en tiempo presentará al Congreso informes sobre el estado de la Union, y recomendará á su consideracion las medidas que juzgue necesarias y convenientes; puede en ocasiones extraordinarias, convocar ambas Cámaras, ó cualquiera de ellas, y en caso de discordia entre ellas con respecto al tiempo del aplazamiento, puede aplazarlas para el dia que crea conveniente; recibirá los Embajadores y otros Ministros públicos; cuidará

que las leyes sean fielmente ejecutadas, y otorgará sus despachos á todos los empleados de los Estados-Unidos.

SECCION IV.

1.—El Presidente, Vicepresidente y todos los empleados civiles de los Estados-Unidos, serán separados de sus empleos, cuando sean acusados y convencidos de traicion, cohecho ú otros graves crímenes y delitos.

ARTICULO III.

SECCION I.

1.—El poder judicial de los Estados-Unidos residirá en una Corte Suprema y en tantos tribunales inferiores cuantos el Congreso en adelante ordene y establezca. Los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores, permanecerán en sus empleos miéntras dure su buena conducta, y recibirán en épocas señaladas una compensacion por sus servicios, que no disminuirá miéntras duren en sus empleos.

SECCION II.

1.—El poder judicial se extenderá á todos los casos en derecho y equidad que emanen de esta Constitucion, de las leyes de los Estados-Unidos y de los tratados hechos y por hacerse bajo su autoridad; á todos los casos relativos á los Embajadores, y otros Ministros públicos y á los Cónsules; á todos los casos del almirantazgo y jurisdiccion marítima; á las controversias en que los Estados-

Unidos sean una de las partes; á las controversias entre dos ó más Estados; entre un Estado y ciudadanos de otro Estado; entre ciudadanos de diferentes Estados; entre el ciudadano del mismo Estado reclamando tierras por concesion de diferentes Estados, y, entre un Estado ó los ciudadanos de éste y Estados extranjeros, ciudadanos ó súbditos.

2.—En todos los casos relativos á Embajadores, otros Ministros públicos y Cónsules, y aquellos en que un Estado sea una de las partes, la Corte Suprema tendrá jurisdiccion originaria. En todos los otros casos, ántes mencionados, la jurisdiccion de la Corte Suprema será de apelacion, tanto respecto á la ley, como al hecho, con las excepciones y bajo los reglamentos que el Congreso hiciere.

3.—El juicio de todos los crímenes, excepto en casos de acusacion contra funcionarios públicos, se hará por jurados; y los juicios tendrán lugar en el Estado donde dicho crímen se hubiere cometido; pero cuando no se hubiere cometido en el territorio nacional, el juicio se seguirá en el lugar que el Congreso haya designado por ley.

SECCION III.

1.—La traicion contra los Estados-Unidos, consistirá solamente en tomar las armas contra ellos ó en adherirse á sus enemigos dándoles auxilio y proteccion. Nadie será convicto de traicion sin el testimonio, á lo ménos, de dos testigos, de haberse perpetrado públicamente el mismo acto, ó por confesion en sesion pública de una corte.

2.—El Congreso tendrá facultad para designar el castigo

de la traicion; pero las consecuencias de la pena no serán trascendentales á la familia ó descendientes.

ARTICULO IV.

Seccion I.

1.—Entera fé y crédito será acordado en cada Estado, á los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todos los otros Estados. Y el Congreso puede por leyes generales, determinar el modo en que tales actos, registros y procedimientos se probarán, y los efectos de ellos.

Seccion II.

1.—Los ciudadanos de cada Estado, tendrán derecho á los privilegios é inmunidades de ciudadanos en los demás Estados.

2.—Cualquiera persona acusada en un Estado, de traicion, felonía ú otro crímen, que huya de la justicia y se encuentre en otro Estado, será entregada por éste, así que lo exija la autoridad Ejecutiva del Estado del cual huyó, para ser entregada á aquel Estado que tenga jurisdiccion sobre el crímen.

3.—Ninguna persona obligada á servicio ó trabajo en un Estado, bajo las leyes del mismo, podrá descargarse de tal servicio ó trabajo, fugándose á otro Estado, en consecuencia de ley allí vigente, sino que, será entregada á la persona que la reclame.

SECCION III.

1.—Nuevos Estados podrán ser admitidos por el Congreso en esta Union; pero ningun Estado nuevo será formado ó erigido dentro de la jurisdiccion de otro Estado, ni se formará ningun Estado por la reunion de dos ó más Estados ó fracciones de Estados, sin el consentimiento de las Legislaturas de los Estados interesados y del Congreso.

2.—El Congreso podrá disponer y hacer los reglamentos, y tomar las medidas necesarias respecto á los territorios ú otras propiedades pertenecientes á los Estados-Unidos, y nada en esta Constitucion se dispondrá, que perjudique las reclamaciones de los Estados-Unidos ó de cualquier Estado particular.

SECCION IV.

1.—Los Estados-Unidos garantizarán á cada uno de los Estados en esta Union una forma republicana de gobierno, y los protegerán contra toda invasion ó violencia interior, por requerimiento de la Legislatura ó del Ejecutivo, cuando la Legislatura no pueda ser convocada.

ARTICULO V.

1.—El Congreso, siempre que las dos terceras partes de ambas Cámaras lo juzguen necesario, propondrá enmiendas á esta Constitucion; ó á solicitud de las Legislaturas de dos terceras partes de todos los Estados, convo-

cará una Convencion para proponer enmiendas, las que, en cualquiera de los casos, serán válidas para todos los objetos y propósitos, como parte de esta Constitucion, cuando esté ratificada por las Legislaturas de tres cuartas partes de los diversos Estados, ó por convenciones en tres cuartas partes de los mismos, segun el uno ó el otro método de ratificacion pueda ser propuesto por el Congreso, con tal que ninguna enmienda que pueda hacerse ántes del año de 1808, afecte en manera alguna, la primera y cuarta cláusula de la 9.ª Seccion del primer Artículo, y que ningun Estado sin su consentimiento sea privado de sufragio igual á los demás en el Senado.

ARTICULO VI.

1.—Todas las deudas y compromisos contraidos ántes de adoptarse esta Constitucion, serán tan válidos contra los Estados-Unidos bajo esta Constitucion, como bajo la Confederacion.

2.—Esta Constitucion y las leyes de los Estados-Unidos, que en virtud de ella se hicieren, y todos los tratados hechos ó que se hagan bajo la autoridad de los Estados-Unidos, serán la suprema ley de la tierra; y los jueces en cada Estado, estarán sujetos á ella, á pesar de lo qué en contrario disponga la Constitucion ó leyes de cada Estado.

3.—Los Senadores y representantes ya mencionados, y los miembros de las Legislaturas de los diversos Estados, y todos los empleados de los Poderes judicial y Ejecutivo, ya de los Estados-Unidos, ya de los diversos Estados, se obligarán por juramento ó afirmacion á defender esta Constitucion; pero ningun testimonio religioso podrá

ser exigido como condición para empleo ó cargó público en los Estados-Unidos.

ARTICULO VII.

1.—La ratificacion de las Convenciones de nueve Estados, será suficiente para el establecimiento de esta Constitucion entre los Estados que la hayan ratificado.

Dado en la convencion por consentimiento unánime de los Estados representados, el dia 17 de Setiembre del año de Nuestro Señor de 1787, duodécimo de la independencia de los Estados-Unidos de América, y en confirmacion de lo cual firmamos la presente

JORGE WASHINGTON,
Presidente y diputado de Virginia.

NUEVO-HAMPSHIRE,
Juan Langdon.
Nicolás Gilman.

MASSACHUSSETS,
Nataniel Gorham.
Rufo King.

CONNECTICUT,
Guillermo Samuel Johnson.
Rogerio Sherman.

NUEVA-YORK,
Alejandro Hamilton.

NEW-JERSEY.
Guillermo Livingston.
David Brearly.
Guillermo Patterson.
Jonatan Dayton.

PENSYLVANIA,
Benjamin Franklin.
Tomas Mifflin.
Roberto Morris.
Jorge Clymer.
Tomas Fitzsimons.
Jared Ingersoll.
Jaime Wilson.
Gobernador Morris.

DELAWARE,

Jorge Read.
Gunning Bedford.
Juan Dickinson.
Ricardo Bassett.
Jacobo Broom.

MARYLAND,

Jaime Mc Henry.
Daniel de St. Tomas Jenifer.
Daniel Carroll.

VIRGINIA,

Juan Blair.
Jaime Madison.

CAROLINA DEL NORTE,

Cuillermo Blount.
Ricardo Dobbs Spaight.
Hugo Wiliamson.

CAROLINA DEL SUR,

Juan Butledge.
Cárlos Cotesworth Pinckney.
Cárlos Pinckney.
Pierce Rutler.

GEORGIA.

Guillermo Few.
Abraham Baldwin.

Certifico:

Guillermo Jackson,
Secretario.

ENMIENDAS A LA CONSTITUCION

ARTICULO I.

1.—El Congreso no hará leyes respecto al establecimiento de religion, ni prohibiendo el libre ejercicio de ésta, ni restringiendo la libertad de la palabra, ó de la prensa, ó el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y presentar al Gobierno peticiones de justicia.

ARTICULO II.

1.—Siendo necesaria una milicia bien arreglada para la seguridad de un Estado libre, el derecho del pueblo para tener y llevar armas, no será coartado.

ARTICULO III.

1.—En tiempo de paz ningun soldado podrá ser alojado en ninguna casa contra la voluntad de su dueño; ni tampoco en tiempo de guerra, sino en la forma prescrita por la ley.

ARTICULO IV.

1.—El derecho del pueblo á la seguridad de sus personas, domicilios, papeles y efectos, contra registros y

embargos arbitrarios, no será violado; y ninguna órden será expedida para ello, sino sobre causa probable, apoyada por juramento ó afirmacion, y describiendo especialmente el lugar que debe ser registrado, y las personas ó cosas que deban ser embargadas.

ARTICULO V.

1.—Nadie estará obligado á responder por crímen capital, ó de otro modo infamante, sino por denuncia ó acusacion, ante un gran jurado; excepto en los casos relativos á las fuerzas de mar ó tierra ó en la milicia, hallándose en servicio activo en tiempo de guerra, ó de peligro público; ninguna persona estará sujeta por el mismo delito á correr dos veces el riesgo de perder la vida ó algun miembro, ni estará obligado en ninguna causa criminal, á ser testigo contra sí mismo, ni se le podrá quitar la vida, la libertad ó la propiedad, sin las debidas formas de la ley; ninguna propiedad privada podrá tomarse para uso público sin justa compensacion.

ARTICULO VI.

1.—En todas las causas criminales el acusado gozará del derecho á un juicio público y pronto, por un jurado imparcial del Estado y distrito donde el crímen haya sido cometido; coyo distrito haya sido fijado préviamente por ley; y á ser informado de la naturaleza y causa de la acusacion; y á ser careado con los testigos en contra de él, y á tener medios compulsorios para obtener testigos en su favor, y para tener auxilio de abogado para su defensa.

ARTICULO VII.

1.—En las causas civiles en las cuales el valor en cuestion exceda de 20 pesos, el derecho de ser juzgado por jurados, se conservará, y ningun hecho sentenciado por aquel, podrá ser examinado de nuevo en ningun tribunal de los Estados-Unidos, sino de acuerdo con las reglas de la ley comun.

ARTICULO VIII.

1.—No se exigirán fianzas excesivas, ni se impondrán multas desmedidas, ni se aplicarán penas crueles ó desusadas.

ARTICULO IX.

1.—La enumeracion en esta Constitucion de ciertos derechos, no podrá alegarse para negar ó desvirtuar otros que corresponden al pueblo.

ARTICULO X.

1.—Los poderes no delegados á los Estados-Unidos por la Constitucion, ni prohibidos por ésta á los Estados, están reservados para éstos, respectivamente, ó para el pueblo.

ARTICULO XI.

1.—No se entenderá que el poder judicial de los Estados-Unidos, pueda extenderse hasta las causas en ley ó equidad empezadas ó perseguidas contra uno de los Es-

tados-Unidos por ciudadanos de otro Estado, ó por ciudadanos y súbditos de algun Estado extranjero.

ARTICULO XII.

1.—Los electores se reunirán en sus respectivos Estados, y votarán por *boleta (cédula)* para Presidente y Vicepresidente, uno de los cuales, á lo ménos, no será habitante del mismo Estado que ellos; deberán nombrar en las cédulas la persona por quien votan como Presidente, y en otra diferente la persona por quien votan como Vicepresidente, y los electores harán diferentes listas de todas las personas por quienes se ha votado para Presidente, y de todas las personas por quienes se ha votado para Vicepresidente, y del número de votos por cada una, cuya lista firmarán, certificarán y remitirán sellada al asiento del Gobierno de los Estados-Unidos, dirigida al Presidente del Senado. El Presidente del Senado, en presencia del Senado y de la Cámara de representantes, abrirá todos los certificados, y los votos serán entónces contados: la persona que tenga el mayor número de votos para Presidente, será Presidente, si ese número fuese una mayoría del número total de los electores nombrados; y si ninguno tuviese tal mayoría, entónces de entre las personas que tuvieran los mayores números, no pasando de tres, en la lista de aquellos por quienes se hubiese votado para Presidente, la Cámara de representantes elegirá inmediatamente por cédula, el Presidente. Pero al elegir el Presidente, los votos serán tomados por Estados, teniendo solo un voto la representacion de cada Estado; el *quorum* para este objeto, consistirá en un miembro ó miembros de las dos terceras partes de los Estados, y una mayoría

de todos los Estados será necesaria para la eleccion. Y si la Cámara de representantes no eligiese un Presidente cuando recaiga en ella el derecho de eleccion, ántes del dia 4 de Marzo próximo, entónces el Vicepresidente funcionará como Presidente, como en el caso de muerte ú otra incapacidad constitucional del Presidente.

2.—La persona que tenga mayor número de votos como Vicepresidente, será Vicepresidente, si ese número es una mayoría del total de electores nombrados; y si ninguno tiene mayoría, entónces, de los dos números más altos en la lista, el Senado elegirá el Vicepresidente: un *quorum* para este objeto, consistirá en las dos terceras partes del número total de Senadores, y una mayoría de ese total es necesario para la eleccion.

3.—Ninguna persona constitucionalmente inelegible para el cargo de Presidente, será elegible para el de Vicepresidente de los Estados-Unidos.

ARTICULO XIII. [1]

A los que las presentes vieren, salud.

Sabed que el primero de Febrero pasado, el Congreso de los Estados-Unidos votó la resolucion siguiente:

"*Resolucion sometiendo á las legislaturas de los diversos Estados la proposicion de enmendar la Constitucion de los Estados-Unidos.*

Resuelto por el Senado y la Cámara de representantes de los Estados-Unidos, reunidos en Congreso, y con

1 Se publica este artículo con la promulgacion del Ministro de Estado, para que se vean los términos en que es reformada la Constitucion de los Estados-Unidos.

el voto de los dos tercios de cada Cámara, que el artículo siguiente será propuesto á las legislaturas de los diversos Estados como enmienda á la Constitucion de los Estados-Unidos; y que una vez ratificada por las tres cuartas partes de las dichas legislaturas, se considere firme y valedero como parte de la misma Constitucion; á saber:

ARTICULO XIII.

Seccion I.

En los Estados-Unidos, así como en todos los lugares sometidos á su jurisdiccion, no habrá esclavitud ni servidumbre involuntaria, á no ser que esta servidumbre sea como el castigo de un crímen de que el responsable haya sido claramente convencido.

Seccion II.

El Congreso tendrá facultades para expedir las leyes necesarias á fin de hacer ejecutar este artículo."

Considerando que de los documentos recibidos en el departamento de Estado, resulta que la enmienda á la Constitucion de los Estados-Unidos de que ántes se ha hablado ha sido ratificada por las legislaturas de los Estados de Illinois, Rhode Island, Michigan, Maryland, Nueva-York, Virginia del Oeste, Maine, Kansas, Massachussets, Pensylvania, Virginia, Ohio, Missouri, Nevada, Indiana, Luisiana, Minnesota, Wisconsin, Vermont, Tennesse, Arkansas, Conneticut, Nuevo-Hampshire, Carolina del Sur, Alabama, Carolina del Norte y Georgia; por todos, veintisiete Estados;

Considerando que el número de Estados que componen los Estados-Unidos es de treinta y seis;

Considerando que los Estados arriba enumerados, cuyas legislaturas han ratificado la enmienda propuesta, constituyen las tres cuartas partes del número total de los Estados-Unidos;

Sépase por todos, cómo yo, Williams H. Seward, Secretario de Estado de los Estados-Unidos, obrando en virtud y en ejecucion de la segunda seccion de la acta del Congreso aprobada el 20 de Abril de 1818 é intitulada: "*Acta para proveer á la publicacion de las leyes de los Estados-Unidos,*" certifico: que la enmienda citada ha héchose legítima y debe considerarse parte de la Constitucion de los Estados-Unidos.

En testimonio de lo cual he firmado aquí, y hecho poner el sello del departamento de Estado.

Hecha en la ciudad de Washington, el dia diez y ocho de Diciembre del año del Señor de mil ochocientos sesenta y cinco, nonagésimo de la independencia de los Estados-Unidos.

W. H. SEWARD,

Secretario de Estado.

CONSTITUCION
DE LOS ESTADOS-UNIDOS

CAPITULO I

ORIGEN DE LA CONSTITUCION

Situacion de la América.—Primeras tentativas de revision hechas en el Estado de Virginia.—Reunion en Filadelfia para la revision de la Confederacion.—Rhode Island no se hace representar.—Formacion de Convenciones especiales en cada Estado.—Nombramiento de los miembros de las dos Cámaras.—Eleccion de Washington.—La nueva Constitucion se pone en vigor.—Adhesiones posteriores de la Carolina del Norte y de Rhode Island.

Los negocios de la América estaban en mala situacion, cuando á principios del año 1785, los legisladores de Virginia y de Mariland, nombraron comisario para reglamentar la navegacion de los rios Potomac, Pocomoke y la bahía de Chesapeake. Estos comisarios reunidos en el mes de Marzo del mismo año, se detuvieron ante la falta de poderes suficientes para autorizarlos á organizar una fuerza naval local, y á fijar una tarifa de derechos sobre las importaciones. Informaron de esto á la Legislatura de Virginia, quien inmediatamente tomó la resolu-

cion de someter la cuestion de la tarifa á todos los Estados que componian la Union. Poco tiempo despues, en Enero de 1786, la Legislatura adoptó otra resolucion, nombrando comisarios, que debian entenderse con los que fuesen nombrados por los otros Estados de la Union en el tiempo y lugar convenido, para examinar el estado general del comercio de los Estados-Unidos, la situacion particular del comercio de cada Estado é investigar hasta qué punto la uniformidad de la reglamentacion para las relaciones comerciales era necesaria á sus intereses comunes y á la conservacion de la buena armonía entre ellos. Debian presentar un informe sobre estas materias á la Legislatura de cada Estado, y éstas, adoptándolo, debian poner en posicion á los Estados reunidos en Congreso, de proveer todas las necesidades á este respecto.

Estas resoluciones fueron comunicadas á los Estados, y en el mes de Setiembre de 1786, hubo en Annapolis una reunion de comisarios de cinco Estados solamente, á saber: New-York, New-Jersey, Pensylvania, Delaware y Virginia. Despues de algunas discusiones preliminares, pensaron que necesitaban poderes más amplios, y esta consideracion, agregada á la circunstancia de que solo un pequeño número de Estados se encontraban representados, los hizo suspender toda decision, limitándose á la redaccion de un informe destinado al Congreso y á cada Estado. En este informe recomendaban vivamente el nombramiento de comisarios, "que deberian reunirse el "segundo lúnes del mes de Mayo, en la ciudad de Filadelfia, para ocuparse de examinar la situacion de los Estados-Unidos, entenderse sobre las medidas necesarias "para dar á la Constitucion del Gobierno Federal, los

"medios de corresponder á las exigencias de la Union,
"y en fin, hacer sobre este objeto un informe, que seria
"presentado al Congreso, sometido á su ratificacion, y á
"la de cada Estado, llenando así el fin que se proponia."

Así que se comunicó la resolucion tomada por los comisarios á la Legislatura de la Virginia, ésta decidió que se nombrarian delegados; que se reunirian en Filadelfia á los que fuesen nombrados por los otros Estados. La resolucion se comunicó así al Congreso. Sin embargo, todo quedó en suspenso hasta la época en que la Legislatura de New-York envió á sus representantes al Congreso, instrucciones para recordar la resolucion que recomendaba á los Estados nombrar delegados, con el objeto de revisar en comun el pacto federal, ó de proponer las enmiendas. En consecuencia, el 21 de Febrero de 1787, el Congreso decidió que una asamblea se formaria en Filadelfia el segundo lúnes del mes de Mayo siguiente, "á fin de "revisar los artículos de la Confederacion, y que las modificaciones ó disposiciones nuevas, serian presentadas "al Congreso y á las diferentes Legislaturas, para ser "adoptadas por el Congreso, y ratificadas por los Estados, para poner la Constitucion Federal en estado de "satisfacer la necesidad del Gobierno y del mantenimiento de la Union." Es probable que los alarmantes disturbios que habian surgido en Massachussets, contribuyeron á este resultado. El informe del Congreso sobre este asunto, revela, en efecto, sus temores y la debilidad de su política.

Los delegados de doce Estados se reunieron en el lugar y en la época convenidos; el Estado de Rhode Island fué el único que rehusó hacerse representar en aquella cir-

cunstancia importante. Despues de largas deliberaciones, la asamblea adoptó en fin el 12 de Setiembre de 1787, el proyecto de la Constitucion actual, y por una resolucion tomada al mismo tiempo, ordenó que fuese presentado á los Estados reunidos en congreso. La asamblea manifestó la opinion, de que deberia ser sometido á una convencion de delegados elegidos en cada Estado por el pueblo, bajo la vigilancia de su Legislatura, para obtener su asentimiento y ratificacion, y que cada convencion que ratificase, deberia dar aviso al Congreso; la asamblea, por otra resolucion, propuso que tan pronto como nueve Estados hubieran ratificado la Constitucion, el Congreso fijase un dia para el nombramiento de los electores por los Estados, y otro dia para el nombramiento del Presidente por los electores, y para la fijacion de la época en que la Constitucion empezaria á estar vigente, y que despues de esta publicacion, se procederia al nombramiento de los electores, á la eleccion de los Senadores y de los representantes.

Desde que el Congreso hubo recibido el informe de la comision, el 28 de Setiembre de 1787, decidió unánimemente que este informe, con la resolucion y las cartas que le acompañaron, serian enviados á las Legislaturas locales, para ser sometidos á una asamblea de delegados elegidos en cada Estado por el pueblo, conforme á la opinion emitida por la Convencion.

Las Legislaturas locales convocaron, en consecuencia, asambleas ó convenciones especiales, en cada uno de los Estados que habian sido representados en la convencion general, y la Constitucion fué ratificada por once Estados de doce. Inmediatamente el Congreso, por una reso-

lucion del 13 de Setiembre de 1788, fijó el primer viérnes del mes de Enero siguiente, para el nombramiento de los electores que debian elegir al Presidente; el primer viérnes del mes de Febrero siguiente, para la reunion de esos electores y la eleccion del Presidente; y el primer viérnes del mes de Marzo en el asiento del Congreso en aquella época (New-York) para fijar el tiempo y el lugar en que la nueva Constitucion se promulgaria. En consecuencia, despues de la eleccion de los Senadores y representantes, el Congreso se formó bajo la nueva Constitucion el 4 de Marzo de 1789. Las dos Cámaras no estuvieron, sin embargo, en número suficiente sino el 6 de Abril siguiente. Entónces, despues de haber hecho el escrutinio de los votos, se vió que Jorge Washington habia sido nombrado unánimemente para Presidente y John Adams para Vicepresidente. El 30 de Abril, el Presidente Washington, despues de haber prestado juramento, fué instalado en sus funciones y la Constitucion se puso vigente.

La Carolina del Norte no habia ratificado la Constitucion. La primera asamblea convocada por este Estado en 1788, habia rehusado su ratificacion si no se admitian algunas enmiendas que proponia y una declaracion de derechos. Pero en una segunda asamblea reunida en Noviembre de 1789, aquel Estado adoptó la Constitucion. Rhode Island habia rehusado tambien convocar una asamblea; pero al fin la formó en el mes de Mayo de 1790, y se adhirió á la Constitucion.

De esta manera, los trece Estados originarios formaron parte del nuevo Gobierno.

La causa de la libertad nacional triunfó así una segun-

da vez, con más gloria que en su lucha con la madre patria. Por este nuevo triunfo podemos esperar que nuestras instituciones republicanas crecerán, y adquirirán una madurez más fuerte y más vigorosa; que nuestra independencia estará garantida de las usurpaciones y agresiones extranjeras; que el bienestar se esparcirá más en el interior, y será más generalmente sentido, y en fin, que nuestra union como pueblo se perpetuará, para nuestra verdadera gloria, y para servir de prueba que un gobierno sabio y bienhechor, tiene derecho, si no á la admiracion, á lo ménos al respeto del género humano.

CAPITULO II

OBJECIONES CONTRA LA CONSTITUCION

Objeciones de los partidarios de la soberanía de los Estados.—Respuesta de los partidarios del Gobierno nacional.—La Constitucion es en parte federal y en parte nacional.—Omision de una declaracion de derechos.—Enmiendas á la Constitucion.

Es preciso no creer que la Constitucion, aun cuando esté actualmente en muy grande favor, en el espíritu de los americanos haya carecido de obstáculos que vencer en su orígen. Al contrario, la historia de aquella época está llena de tristes enseñanzas á este respecto; ella contiene á la vez los recuerdos de los peligros pasados y las amonestaciones de la extrema vigilancia necesaria para el porvenir. La Constitucion fué adoptada unánimemente por la Georgia, New Jersey y Delaware; fué apoyada por una mayoría muy fuerte en la Pensylvania, Connecticut, Maryland y Carolina del Sur: en los otros Estados fué aceptada por una muy pequeña, especialmente en Massachussets, New-York y Virginia, en donde no obtuvo sino algunos votos de mayoría.

Entre los reproches hechos á la Constitucion, los unos conciernen á los defectos ó las omisiones; los otros se relacionan á la naturaleza y á la extension de los poderes

que confiere; y otros todavía se referian á la base fundamental de su organizacion.—Se decia en primer lugar: que la base misma de gobierno era mala, porque no era una confederacion de Estados, sino un gobierno sobre los individuos; agregaban que, se habria debido conservar la forma federal, que presentaba la Union como una confederacion de Estados soberanos, en vez de organizar un gobierno nacional que hacia de la Union una consolidacion de Estados en un solo cuerpo. Este reproche estaba léjos de ser universal. Muchos americanos admitian un gobierno sobre los individuos, hasta cierto límite, pero no tan extenso como en el proyecto de Constitucion.

Es evidente que, esta última objecion llevada al extremo, no era otra cosa que la vieja cuestion de confederacion, una argumentacion nueva sobre el punto de saber si se tendria ó no un gobierno central ó nacional bastante fuerte para mantener y defender la Union. En un sentido restringido, la objecion consistia solamente en saber cuál seria la extension del poder confiado al gobierno central. Esta objecion fué sostenida con grande energía: los opositores predecian que, un gobierno constituido de este modo, se haria muy pronto corrompido y tiránico: que absorberia los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los Estados, y haria surgir de su ruina un gobierno único: el que por la naturaleza misma de las cosas se cambiaria en un despotismo de fierro.

Los defensores de la Constitucion rechazaban el reproche, apoyándose sobre la necesidad absoluta de un gobierno tal cual se proponia, demostrando la extrema debilidad de una confederacion pura, destituida de poderes directos sobre los individuos. Hacian observar que, la Constitucion

era en parte federal y en parte nacional, en su carácter, y en la distribucion de los poderes. Con respecto al Senado era federal; con respecto á los representantes era nacional. El poder Ejecutivo tenia un carácter mixto: nacional en el ejercicio de los poderes, era federal en cuanto á su alcance. Obraba sobre los individuos y no solamente sobre los Estados; pero su autoridad era limitada, y una gran parte de la soberanía era acordada á los Estados. En cuanto al derecho de hacer las enmiendas, tenia tambien este doble carácter, porque la unanimidad de los Estados no era necesaria, pero debia reunir más que la mayoría. Concluian, pues, diciendo, "que rigorosamente hablando, "la Constitucion no era ni federal ni nacional, pero que "participaba de este doble carácter."

Si la forma misma del gobierno fué, como acaba de verse, una abundante fuente de oposiciones, la naturaleza y la extension de sus poderes, hicieron nacer objeciones todavia más graves, y de una solucion más difícil. Sobre esta cuestion, como sobre la primera, las discusiones fueron animadas, y en ellas la razon trató de demostrar los inconvenientes del sistema adoptado, y la imaginacion se dejó llevar á todas las exageraciones que el temor puede inspirar. Cuando se juzga hoy aquella época, con la calma que conviene en el exámen de los acontecimientos pertenecientes ya al dominio de la historia, se nota la debilidad de algunas de las objeciones, lo absurdo de otras, y en general la exageracion de casi todos los ataques contra la Constitucion. Sin embargo, no se puede negar que haya habido algunos reales y fundados. La Constitucion era una obra humana, y el resultado de transacciones, en que, las consecuencias lógicas de la teoría, habian debido sacrifi-

carse á los intereses y á las preocupaciones de algunos Estados.

Las objeciones se hacian notar por su variedad, y casi por su contradiccion. Algunas personas reprobaban sobre todo la cantidad de los poderes del gobierno central; otros reprobaban la distribucion de esos poderes; algunos, la igualdad de sufragio en el Senado; otros, la desigualdad de representacion en la Cámara baja. El derecho de fijar el tiempo y el lugar de las elecciones, parecia peligroso; para otros, lo era más el derecho de reglamentar el comercio por una simple mayoría. El derecho de impuesto directo era para algunos malísimo, y otros creian peor el derecho de impuesto indirecto por medio de los derechos de importacion. Habia quien encontraba injusto que se quitase á las legislaturas de los Estados, la facultad de imponer derechos sobre la exportacion, y de hacer leyes *ex post facto*, y otros se quejaban de que se hubiera confiado el poder Ejecutivo á un solo magistrado. Se encontraba demasiado larga la duracion de las funciones de Senador y de representante, y se criticaba la duracion de las funciones de Presidente y la reeleccion. Encontraban la mezcla de las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales, enteramente contraria á la idea de un poder regular, y veian un peligro alarmante en que la Cámara de representantes no tomara parte en esas funciones. La autoridad acordada al Presidente, hacia temer á algunos por la libertad; los otros se espantaban de la participacion del Senado. Las facultades judiciales parecian demasiado amplias, y se censuraba la facultad de celebrar tratados con el consentimiento de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores. La autorizacion para mantener un ejército,

parecia una segura tendencia al despotismo; otros veian esa tendencia en el poder sobre la milicia. En fin, la autoridad soberana acordada á la Constitucion, á los tratados, á las leyes hechas por los Estados-Unidos, tenia para unos un carácter peligroso, y para otros, el pequeño número de Senadores y representantes aparecia como un síntoma amenazador y un principio de corrupcion.

Otra categoría de objeciones contra la Constitucion, estaba fundada sobre las omisiones. A este respecto, no se puede negar que algunas de ellas eran justas, y que hubiese sido conveniente insertar en la Constitucion de un gobierno libre, varias de las disposiciones que se pedian. Habia algunas que habrian debido dejarse á la discrecion de la legislatura, y á la influencia de la opinion pública bajo un gobierno republicano; pero, habia tambien otras dudosas en sus principios y en su oportunidad, que debian excluirse de un sistema de gobierno que buscase la permanencia en sus bases y en sus garantías.

Entre todos los reproches que acabamos de enumerar hechos á la Constitucion, ninguno hay quizá que haya llamado más la atencion, que la omision de una declaracion de derechos, separada, estableciendo los principios del gobierno republicano, y los derechos de los americanos á gozar de la vida, de la libertad y de la propiedad. [1]

---

1 T. Jefferson fué uno de los que insistieron con más fuerza sobre la utilidad de una declaracion de derechos, para asegurar la libertad religiosa, la libertad de la prensa, la libertad de las personas, bajo la proteccion no interrumpida del *Habeas corpus*, y el juicio por jurado, tanto en lo civil como en lo criminal, y en fin, para poner al pueblo al abrigo de los abusos que los diferentes poderes podrian cometer en su esfera de accion. Semejante declaracion le parecia tanto más

Se quejaban tambien de no encontrar ninguna disposicion que reglamentase el ejercicio de ciertas funciones, de modo que impidiera que una persona pudiese gozar de ellas durante toda su vida; se deploraba la ausencia de un consejo del Ejecutivo cerca del Presidente, y se quejaban de no encontrar ninguna cláusula asegurando especialmente al pueblo los goces del derecho comun, de que no hubiese alguna disposicion asegurando las elecciones de los funcionarios, prohibiendo á los miembros del Congreso tener empleos públicos, como los de jueces ú otros, y en fin, se quejaban de que no hubiese una distincion bien positiva y marcada entre los poderes del Congreso y los de los Estados.

Varios de estos defectos fueron corregidos por las enmiendas ratificadas por la mayor parte de las asambleas de los Estados. Para satisfacer á los votos del pueblo, y para quitar á los opositores todo motivo razonable de queja contra la Constitucion, el Congreso en su primera sesion tomó en consideracion las enmiendas propuestas, y en una

---

ventajosa cuanto que, no se habia insertado en el proyecto de Constitucion la cláusula de la antigua confederacion, que *expresamente* reservaba al pueblo, todo poder que no hubiera sido *expresamente* acordado al gobierno general. Se argüia contra la utilidad de esta declaracion: 1º que el modo como los poderes estaban acordados al gobierno general, explicaba la reserva de derecho que se queria. 2º, que era imposible obtener una declaracion suficientemente amplia sobre ciertos derechos esenciales; 3º, que los poderes limitados del gobierno federal, y los celos de los gobiernos subordinados, daban una seguridad que no tenia ninguna otra Constitucion; y 4º, que la experiencia probaba la ineficacia de las declaraciones de derechos. No obstante, y á pesar de estas razones, y como algunos Estados insistian sobre este punto, se agregó á la Constitucion un *bill* de derechos bajo forma de enmienda.

série de artículos suplementarios, estableció una declaracion de derechos, y confirmó varias de las disposiciones que habian sido pedidas. Estos artículos, en número de doce, fueron sometidos á la ratificacion de los Estados; diez fueron ratificados é incorporados á la Constitucion. Es un hecho curioso que, las enmiendas solicitadas por los enemigos de la Constitucion, y combatidas por sus partidarios, no encontraron precisamente oposicion, sino en la legislatura de los Estados que las habian pedido con insistencia. Los partidarios de la Constitucion admitieron enmiendas por razones aconsejadas por una política elevada para apaciguar los celos y desarmar los resentimientos.

CAPITULO III

NATURALEZA DE LA CONSTITUCION FEDERAL

La Constitucion es una transaccion, una alianza ó un tratado?—Tiene un doble carácter; Gobierno Federal en algunos casos; y en otros, Gobierno sobre los individuos.—Exámen de sus términos.

Despues de haber trazado así la historia general del orígen y de la adopcion de la Constitucion de los Estados-Unidos, y recordado sumariamente las principales objeciones y las dificultades que encontró, podemos proceder al análisis de su forma, de su organizacion y de sus poderes.

Sin embargo, ántes de entregarnos á este trabajo, es necesario fijar primero nuestra atencion sobre varios puntos, que han sido el asunto de largas discusiones.

Primeramente: ¿cuál es la verdadera naturaleza y el objeto de este acto? ¿Es un tratado, una convencion, una alianza, un contrato, ó una transaccion? ¿Cuáles son las partes contratantes? ¿Por quién está hecho? ¿Por quién está ratificado? ¿Cuáles son sus obligaciones? ¿Por quién y de qué manera puede disolverse? ¿Quién puede determinar su validez? Estas cuestiones han sido frecuentemente discutidas, no solo como objeto de teoría, sino te

niendo una importancia práctica. Las respuestas dadas por los jurisconsultos y los hombres de Estado, han sido frecuentemente contradictorias, inconciliables entre sí. Algunas tienen consecuencias que afectan los fundamentos del gobierno mismo, y le exponen, si no á una ruina completa, á grandes peligros, que podrian comprometer su existencia, y llevar la confusion al ejercicio de sus poderes.

¿Bajo qué punto de vista debe, pues, considerarse la Constitucion de los Estados-Unidos? ¿Es una simple transaccion, es un tratado, es una confederacion de Estados, componiendo la Union, ó son pueblos comprometidos recíprocamente los unos con los otros? ¿O bien es una forma del gobierno que, ratificada por la mayoría del pueblo en los Estados, es obligatoria para todos, como regla de conducta del poder soberano en los límites de sus disposiciones?

Examinemos, primero, si es una *transaccion*. Por esta palabra nosotros no entendemos la manifestacion del consentimiento del pueblo para una forma de gobierno (esta circunstancia debe siempre existir), sino, un contrato que impone obligaciones mútuas, y supone la existencia permanente de partes interesadas, teniendo el derecho de determinar, de examinar y de juzgar sus disposiciones. Si la Constitucion es una transaccion en este último sentido, esto debe ser como resultado de convencion expresa á este respecto, ó sea como consecuencia necesaria de la naturaleza y de los efectos del gobierno adoptado.

No se encuentra en toda la Constitucion ninguna cláusula que le dé el carácter de una transaccion, ni nada que pueda hacerla interpretar como tal. Su preámbulo la pre-

senta, al contrario, con cierto énfasis, como una ley solemne para el establecimiento de un gobierno. Se expresa en estos términos: "Nosotros, el pueblo de los Estados-"Unidos, *ordenamos* y *establecemos* esta *Constitucion,* para "los Estados-Unidos de América. . . ." Así el *pueblo ordena ó establece,* pero los pueblos no contratan, ni estipulan recíprocamente. *El pueblo de los Estados-Unidos*, dice, y no se distingue el pueblo de cada Estado particular, del pueblo de los demás Estados. El *pueblo ordena y establece una Constitucion* y no una confederacion. Se comprende fácilmente la diferencia entre una Constitucion y una confederacion. Esta última, á lo ménos una confederacion pura, no es sino un tratado, una alianza entre Estados independientes, y que no los liga sino por el tiempo que á cada uno de ellos place; una confederacion está fundada siempre sobre prescripciones, de las que cada parte es juez en última instancia, de sus derechos y de sus deberes. Una Constitucion al contrario, presenta una forma permanente de gobierno, en la que, los poderes, una vez acordados, son irrevocables, y no pueden ser ni disminuidos, ni revocados arbitrariamente. Una Constitucion, ya sea establecida por un solo pueblo, ó por una agregacion de pueblos, obrando en la amplitud de su capacidad política, se hace obligatoria despues de la ratificacion, como una ley fundamental, aunque, á la verdad, esté basada sobre el consentimiento. La Constitucion de una república confederada, es decir, de una república nacional, compuesta de varios Estados, es una forma de gobierno tan irreprochable, como la Constitucion de un Estado hecha y ratificada por la reunion de las diversas partes de ese Estado.

Si hubiese estado en la intencion de los que redacta-

ron el plan de la Constitucion ó del pueblo que la ratificó, considerarla como una confederacion pura, fundada solamente sobre las estipulaciones de un tratado, no podria explicarse cómo es que, en la Constitucion, no se encüentra expresion alguna que indique esa voluntad. Los contratos de esta naturaleza, no eran sin embargo, cosa extraña en los Estados-Unidos, porque habian estado en uso hasta cierto punto, ántes de la revolucion. Los artículos mismos de la confederacion, aunque nacionales, bajo ciertos aspectos, tenian no obstante un carácter federativo, y se les ha considerado siempre como estipulaciones hechas entre Estados que permanecian independientes y soberanos en un gran número de casos. A pesar de esto, como lo hemos hecho observar ya, se miraba como una herejía política, sostener que, bajo su imperio, cada Estado tuviese el derecho de separarse á su arbitrio y de resistir sus disposiciones, pretendiendo así que, una de las partes contratantes, podia revocar sola la transaccion.

Pero lo que debe acabar de convencer son los términos de la Constitucion misma; declarando que, es una ley fundamental, suprema, obligatoria para todos los órganos del poder Ejecutivo y judicial. "Esta Constitucion, dice "el art. 6º, y las leyes de los Estados-Unidos que se ha-"gan en consecuencia, y todos los tratados hechos ó por "hacer, bajo la autoridad de dichos Estados-Unidos, for-"marán *la ley suprema del país;* los jueces de cada Estado, "estarán obligados á conformarse, *no obstante toda disposi-"cion que en las leyes ó la Constitucion de un Estado cual-"quiera, estuviese en oposicion con esta ley suprema.*" Si es una *ley suprema*, cómo podria el pueblo de cada Estado

aisladamente revocarla, abrogarla ó suspenderla, fuese en virtud de su propia Constitucion, por las leyes, ó por otros medios?

Aun cuando el lenguaje de la Constitucion hubiese sido ménos claro y ménos positivo, el exámen de la naturaleza y del objeto de este acto, no podria conducir á conclusiones diferentes. En efecto, su objeto era establecer una forma de gobierno, lo que implica la idea de una obligacion permanente, y sometida solamente á la vigilancia de las únicas autoridades investidas con el poder de modificarla ó de abolirla. Su objeto era asegurar al pueblo y á su posteridad, todas las ventajas de la libertad. Además, la intencion confesada habia sido de reemplazar la antigua confederacion, y sustituirla con un gobierno nuevo. Hemos visto cómo la insuficiencia de la antigua confederacion habia obligado á los Estados á disolver su asociacion, para establecer una Constitucion nacional. La Convencion que redactó el proyecto de Constitucion, hizo así la declaracion en su carta circular: "Es evidentemente "imposible, en el gobierno federal de estos Estados, asegurar á cada uno de ellos todos los derechos de una "soberanía independiente, y proveer, además, á los intereses y á la conservacion de la comunidad. Los individuos que se reunen en sociedad, deben abandonar una "parte de su libertad, para conservar el resto."—"En todas nuestras discusiones hemos tenido siempre presente "el punto que nos ha parecido de interes más grave para "todo verdadero americano; es decir, la *consolidacion de la Union*, en la cual están vinculadas nuestra prosperidad, "nuestra dicha, nuestra seguridad y tal vez nuestra existencia nacional." ¿Podria esperarse alcanzar este resul-

tado por una confederacion que cada Estado hubiese podido disolver á su voluntad?

Es además un hecho histórico que una de las objeciones hechas á la Constitucion, consistia en decir que "no era una *confederacion* de Estados, sino un *gobier-* "*no* sobre los individuos." Sin embargo, fué reconocida como Constitucion, en el acto solemne de su ratificacion, por el pueblo de todos los Estados. Verdad es que varias declaraciones de derechos, proposiciones de enmienda, protestas y reservas de poderes, acompañaron á las ratificaciones dadas por las diferentes convenciones y atestiguaron la extrema desconfianza y los celos de estas corporaciones y del pueblo en general; pero es preciso observar que no se encuentra ninguna alusion que tienda á hacer considerar el acto como una confederacion ó una transaccion entre Estados obrando en la plenitud de su capacidad soberana, no hay ninguna reserva de los Estados para disolver este vínculo, retirar su consentimiento ó suspenderlo, en lo que concerniese á la práctica de la Constitucion.

Resultan, pues, de los hechos históricos de aquella época, de las actas de ratificacion y aun de la comparacion con los artículos de la precedente confederacion, fuertes pruebas de que la Constitucion no puede ser considerada como una transaccion ó como una confederacion. En efecto, sus últimos artículos suponian una confederacion pura; el artículo III se expresaba en estos términos: "Con es- "te objeto, los Estados arriba citados, forman entre sí "*una union* de amistad para su defensa comun, y se obli- "gan á auxiliarse mútuamente." La ratificacion fué otorgada por los delegados de las legislaturas de los Estados;

y ellos comprometieron y obligaron á sus comitentes á conformarse con las disposiciones de la Union, y á someterse á las decisiones de los Estados-Unidos, reunidos en Congreso, para pronunciar su fallo sobre las cuestiones que le fueran presentadas por la dicha confederacion.

En fin, no carece de interes observar que en los debates de las diferentes convenciones formadas para examinar y ratificar la Constitucion, la cuestion que nos ocupa no ha pasado sin discusion. Los opositores hicieron en varias circunstancias la objecion de que era un gobierno consolidado, é hicieron su paralelo con la Confederacion, y sus defensores no pensaron jamás en negar la intencion de establecer un gobierno nacional, completamente diferente de una union ó de un tratado, aun cuando rechazasen la suposicion de que fuese una consolidacion de Estados.

Se esforzaban en deducir de las expresiones de la Constitucion, la doctrina de una transaccion á fuerza de artificio y sutileza (porque es preciso observar que la Constitucion no hace ninguna alusion á ella), fundándose en que, en todas las partes de la Constitucion, no habia árbitro supremo, sino que cada Estado, cada division misma del gobierno de cada Estado, era juez soberano en lo que le concernia, de los poderes, de los derechos y de los deberes constitucionales.

Aun admitiendo que la Constitucion fuese un contrato, no se podria deducir de esta circunstancia sola, que la consecuencia natural y necesaria, era no tener árbitro supremo. Para decidir esta duda, deberian examinarse siempre los términos mismos de la Constitucion y de la delegacion de los poderes. El pueblo de los Estados-Unidos tenia ciertamente el derecho de confiar esa autoridad

superior al gobierno de los Estados-Unidos ó á una parte de ese gobierno, como quisiera. La cuestion está, pues, en saber si así lo ha hecho, y si lo ha practicado así. Esta disposicion es obligatoria para todos los Estados.

No es, pues, por sutiles razonamientos fundados sobre la teoría, sino por el exámen atento de los términos de la Constitucion, como podremos interpretar sus poderes y sus obligaciones. Debemos considerarla como se anuncia ella misma; es decir, como una *constitucion* de gobierno, y rechazar todo otro nombre y definicion, tal como el de transaccion, porque no sirve sino para lanzarnos en falsas interpretaciones y en errores, sin ilustrarnos sobre su verdadero objeto.

CAPITULO IV

¿CUAL ES EL JUEZ DEFINITIVO O EL INTERPRETE DE LAS CONTROVERSIAS SOBRE LA CONSTITUCION?

Los funcionarios de los Estados y de la Union, son jueces de la extension de sus derechos.—Remedios contra una falsa interpretacion.—Si se trata de una dificultad judicial, la decision pertenece al poder judicial.—Exámen de los términos de la Constitucion á este respecto.—La decision del poder judicial es obligatoria para todos los Estados.—Este modo de proceder está en uso en todos los Estados de la Union.

El exámen de la cuestion, de saber si la Constitucion contiene disposiciones relativas á la autoridad suprema, encargada de determinar y de fijar sus poderes y sus obligaciones, encontraria su lugar naturalmente, en el análisis de sus cláusulas; pero como se refiere de un modo íntimo al asunto que nos ocupa, hemos creido preferible tratarla aquí.

Es conveniente hacer algunas observaciones prévias, para evitar dificultades ulteriores. La Constitucion, teniendo en vista la concesion de poderes determinados y su distribucion entre los diferentes funcionarios, y estando investidos los gobiernos de los Estados y sus agentes, de poderes igualmente determinados y subordinados á aquellos que han sido acordados al gobierno general, siempre que surge una dificultad con motivo

del ejercicio de un poder por algunos de los funcionarios de los Estados ó del gobierno federal, hace necesario que esos funcionarios decidan primero si tal ejercicio es conforme á la Constitucion. Del mismo modo pueden suscitarse algunas dificultades, con motivo del ejercicio en las funciones de las grandes divisiones del gobierno, como por ejemplo, los poderes ejecutivo, legislativo y judicial. Los funcionarios de estos diferentes órdenes, están igualmente obligados por su juramento á mantener la Constitucion de los Estados-Unidos y á abstenerse de todos los actos que estuviesen en desacuerdo con ella. Si sucede, pues, que estos funcionarios se vean en el caso de obrar en circunstancias que hasta entónces no hayan sido determinadas por la autoridad competente, deben primero, cada uno en lo que le concierne, decidir si puede consumarse el acto, de conformidad con la Constitucion. Si por ejemplo, el Presidente es requerido para alguno de esos actos, no solamente está autorizado, sino que está obligado á decidir él mismo si los poderes constitucionales se lo permiten. Si una proposicion es presentada á la deliberacion del Congreso, cada miembro del cuerpo legislativo debe examinar y decidir por sí mismo, si el *bill* ó la resolucion entra en los límites de los poderes legislativos confiados al Congreso. En muchos casos, las decisiones de la autoridad ejecutiva ó legislativa, son definitivas y concluyentes, no siendo por su naturaleza y carácter susceptibles de revision. Cuando se trata, pues, de una medida exclusivamente política, legislativa ó ejecutiva, es evidente que en este caso, el poder legislativo ó ejecutivo es juez de su propia capacidad, y que su resolucion no puede quedar sometida á ninguna revision.

El Congreso, teniendo el derecho de declarar la guerra, de crear impuestos, de reglamentar el comercio con las naciones extranjeras, no puede someter al exámen de ningun otro tribunal el modo de ejercer estos derechos. Así tambien, estando confiado al Presidente y al Senado el derecho de hacer los tratados, no es permitido á ningun otro tribunal discutir sus estipulaciones, cuando un tratado ha sido ratificado por él. Sin embargo, fácilmente se pueden suponer los casos en que una contribucion haya sido impuesta ó un tratado concluido por motivos ó sobre bases contrarias á las miras de la Constitucion. El único remedio en tales circunstancias, consiste en la apelacion al pueblo por la vía de las elecciones, ó en el saludable derecho previsto por la Constitucion de proponer las enmiendas.

Pero cuando la cuestion es de una naturaleza diferente, susceptible de exámen y de decision judicial, ella admite entónces otro procedimiento. La interpretacion favorable ó no, á la legalidad del acto, dada por el Estado, la autoridad nacional, la legislatura ó el poder Ejecutivo, puede en esta circunstancia, segun su naturaleza, ser comparada con la Constitucion misma, y sometida á una revision judicial. Creemos que para tales casos es para los que la Constitucion ha designado el árbitro comun y definitivo, á cuyas decisiones todos los otros poderes están subordinados, y que este árbitro es la suprema autoridad judicial de los tribunales de la Union.

Examinemos ahora los fundamentos de esta doctrina. La Constitucion se expresa así (art. 6º) "Esta *Constitu-* "*cion* y las *leyes* de los Estados-Unidos que sean hechas "conforme á sus disposiciones, y todos los tratados, etc.,

"serán la *ley suprema* del país." Ella dice, art. 3°, "el poder judicial entenderá en materia de leyes y de equidad "en tódas las causas que se susciten bajo el imperio de "esta Constitucion, de las leyes de los Estados-Unidos, "y de los tratados hechos ó que se hagan bajo su autori-"dad." "El poder judicial de los Estados-Unidos, será "confiado á un tribunal supremo, y á los otros tribunales "inferiores que el Congreso pueda de tiempo en tiempo "formar y establecer." La Constitucion contiene, pues, disposiciones relativas al asunto que nos ocupa. Nada es imperfecto en ella; nada está dejado á lo arbitrario; la Constitucion es la ley suprema; el poder judicial se extiende á todas las causas en materia de leyes y de equidad, que se susciten bajo su imperio; los tribunales de los Estados-Unidos, y en último recurso el tribunal supremo de los Estados-Unidos, están investidos del poder judicial. Nadie puede dudar ni negar que, el poder de interpretar una Constitucion es un poder judicial; lo mismo sucede en la aplicacion de un tratado, habiendo que fallar sobre alguna dificultad suscitada entre individuos. El mismo principio es aplicable cuando el sentido de la Constitucion se pone en duda, en una controversia judicial, porque interpretar las leyes es propiamente el derecho del poder judicial. Si pues con motivo de esta Constitucion surge alguna dificultad susceptible de exámen y decision judicial, vemos que precisamente ha sido creado un tribunal para sentenciar.

El único punto dudoso ahora, es, saber si esa sentencia es definitiva y obligatoria para todos los Estados y para el pueblo de los Estados. Vamos á examinar las razones que nos inclinan á optar por la afirmativa.

Primeramente, extendiéndose el poder judicial de los Estados-Unidos, á todas las dificultades de esta naturaleza, sus juicios se hacen *ipso facto* definitivos entre las partes con respecto á los puntos decididos. El Congreso tiene poderes muy amplios para reglamentar la apelacion en que debe entender la Corte Suprema sobre las decisiones de todos los tribunales inferiores, ya sean de los Estados, ya sean federales, en los casos que estén dentro del límite del poder judicial de los Estados-Unidos; pero no hay tribunal superior creado para revisar las sentencias dictadas por la Corte Suprema. Nuestro Gobierno es por excelencia, gobierno por la ley y no por los hombres; las resoluciones judiciales del tribunal más alto, son consideradas segun las reglas ordinarias del derecho comun, como la verdadera interpretacion de las leyes, cuando por dificultades ó dudas son llevadas ante él. No es solamente el caso particular el que queda resuelto, si no que los principios en que se funda la resolucion, forman precedente y son obligatorios para los casos de la misma naturaleza. Esta es una práctica constante de nuestro sistema de jurisprudencia; práctica que nuestros abuelos trajeron consigo, cuando emigraron á estos países, y que es, y siempre ha sido, considerada como la mejor garantía de nuestros derechos, de nuestros bienes y de nuestra libertad.

Este modo de proceder, este efecto definitivo de las decisiones judiciales, entraba ciertamente en las miras de los legisladores que redactaron el proyecto de la Constitucion; estas reglas fueron reconocidas y admitidas en todos los Estados de la Union, y toda separacion de ellas, seria con razon considerada como un paso dado hácia la tiranía y la

arbitrariedad. Si el pueblo hubiese intentado introducir nuevas reglas, en lo que concierne á las decisiones de la Corte Suprema, y limitar la naturaleza y los efectos de sus juicios de una manera enteramente extraña al derecho comun y á toda nuestra jurisprudencia, ¿cómo suponer que no se encontrase en la Constitucion vestigio alguno de aquella intencion? El artículo 4º declara que, "plena "confianza y crédito serán dados en cada Estado á los actos "públicos y tramitaciones judiciales de cualquier otro Esta- "do." Pero no se encuentra ninguna cláusula semejante con respecto á los juicios de los tribunales de los Estados-Unidos, porque se les considera como obligatorios para todos los Estados, de una manera absoluta y soberana. Si los juicios de la Corte Suprema sobre las cuestiones constitucionales son concluyentes y obligatorios para todos los ciudadanos en general, ¿no deben serlo del mismo modo con respecto á los Estados? Si los Estados están en litigio, ¿no es el pueblo de esos Estados, la verdadera parte interesada?

En segundo lugar, como el poder judicial se extiende á todos los casos resultantes de la Constitucion, y como la Constitucion está declarada ley suprema, se debe pensar que esta supremacía se aplica no solamente á todos los ciudadanos, sino aun á todos los Estados. Este punto, ni aun se ha dejado á la interpretacion, porque la Constitucion contiene la declaracion expresa de que es la ley suprema del país, "no obstante todas las disposiciones con- "trarias contenidas en las Constituciones ó en las leyes "particulares de los Estados." Ningun pueblo de los Estados, puede, pues, modificando su Constitucion, destruir ó debilitar esta supremacía. ¿Cómo podrian entónces ha-

cerlo de una manera indirecta? Admitido que es un atributo especial del poder judicial interpretar las leyes, y segun los términos mismos de la Constitucion, interpretar la ley suprema, su interpretacion se hace entónces obligatoria y definitiva para todos los ramos del Gobierno federal, y para el pueblo entero, en todos los derechos y obligaciones que derivan de la Constitucion. Si pues todas las divisiones del Gobierno nacional ejercen legítimamente los poderes que la autoridad judicial por su interpretacion ha declarado resultantes de la Constitucion, y si ellas no pueden ejercer aquellos que esta autoridad declara no estar acordados, ¿no habria contradiccion en sostener que, el ejercicio legal no constituye la ley suprema del país, y que los poderes prohibidos serán considerados como acordados? Seria una cosa contraria á las primeras nociones de la justicia, ver bajo el imperio de la misma Constitucion, poderes, derechos y deberes diferentes coexistiendo, reglas diferentes rigiendo al mismo tiempo entre los gobernados, todo á consecuencia de esta pretension é interpretar en varios, y aun contradictorios sentidos, expresiones que evidentemente han sido empleadas en uno solo. Si hay un caso en que la uniformidad de interpretacion deba parecer una cosa necesaria, seguramente es cuando se trata de la ley fundamental de un gobierno; de otra manera, sucederia que, al mismo tiempo un individuo estuviese ligado á ciertas reglas como magistrado, y á otras diferentes como particular.

Tal doctrina no seria ni prudente ni política, y abandonaria la Constitucion á interminables dudas, resultantes de la movilidad de la opinion y del carácter de los hombres destinados á hacer su aplicacion. Tal Constitucion no po-

dria verdaderamente ser considerada como una ley, todavía ménos como una ley suprema y fundamental. No tendria los caractéres de fijeza y universalidad que son los atributos de los principios soberanos, provocaria discusiones permanentes, tal vez convulsiones civiles, por los conflictos contínuos que haria nacer sobre las cuestiones constitucionales. Por otra parte, el efecto más nocivo que podria resultar de una mala decision del poder judicial, seria hacer necesaria la intervencion del Congreso ó como último recurso, la intervencion del poder acordado á los Estados, de proponer una enmienda para reparar el mal.

Se ve que el derecho de interpretar la Constitucion está expresamente reservado al poder judicial, en cuanto á la validez de su decision. ¿Quién tendria entónces el derecho de imponerle restricciones por inducciones generales, sacadas, no de los términos de ella sino de una teoría incierta y por una invasion á su poder soberano? Se ve, además, que para obtener la uniformidad de interpretacion, para mantenerla como vínculo de union perpétua, un árbitro supremo para interpretarla, si nó indispensable, es á lo ménos de una gran utilidad práctica. ¿Quién podria entónces permitirse explicar la Constitucion haciéndole perder toda su fuerza?

Si se examina lo que se hace en cada Estado, se verá que es un uso reconocido, que el poder judicial de los Estados pronuncie el último fallo sobre todas las cuestiones constitucionales en litigio. Este uso ha sido considerado siempre como el ejercicio de una autoridad legítima y concluyente para el Estado entero, ha sido siempre aprobado por el pueblo, y nunca éste, convocado para re-

visar la Constitucion, ha tratado de quitar esta autoridad á los tribunales de justicia por medio de enmiendas á la Constitucion. En todos los Estados, el pueblo ha considerado siempre esta última apelacion al poder judicial, como la garantía de sus derechos y libertades, y como estando en perpétua armonía con toda la jurisprudencia del derecho comun. Despues de esto, ¿no es más natural presumir que los que redactaron la Constitucion comprendian que estos mismos principios debian ser aplicados á la Constitucion de los Estados-Unidos? Y cuando se ve que el poder judicial de los Estados-Unidos, está en efecto revestido de una autoridad semejante, ¿no es una fuerte presuncion que tiene el mismo objeto y que sus decisiones deben ser concluyentes y definitivas para todos los Estados? Bajo el imperio de la confederacion misma que habia sido hecha con extremo recelo y con una grandísima deferencia hácia los derechos de los Estados, la sentencia del poder judicial encargada de pronunciarlos sobre las contestaciones entre los Estados, era definitiva y concluyente, y el poder de apelacion en todos los otros casos, era considerado como superior á las decisiones y á la legislacion de los Estados.

Raciocinando segun los términos de la Constitucion y segun los principios reconocidos de nuestra jurisprudencia, venimos á deducir que el poder judicial de los Estados-Unidos es el intérprete definitivo y en último recurso de todas las dificultades que tengan un carácter judicial. Queda por examinar ahora, cómo esta conclusion se encuentra confirmada por la historia de la adopcion de la Constitucion y por la práctica actual.

Es un punto incontestable que este pensamiento de la

Constitucion fué así comprendido por los que redactaron el proyecto y por sus defensores. La misma doctrina fué constantemente proclamada en las asambleas formadas en los Estados para la adopcion de la Constitucion, y aun fué para algunas personas la causa de objeciones capitales contra la Constitucion, miéntras que otros la consideraron como esencial para su existencia y para su fuerza. Despues de esto, no se puede dudar que la Constitucion ha sido adoptada con perfecto conocimiento de la extension del poder acordado á la autoridad judicial.

A estas razones debe agregarse que más de cuarenta años han corrido desde que esta Constitucion está en pleno vigor, y que durante todo ese período la Corte Suprema ha ejercido constantemente el derecho de interpretacion definitiva, no solamente con respecto á la Constitucion ó á las leyes de la Union, sino aun tratándose de los actos de los Estados, de sus constituciones y de sus leyes, en todo cuanto afectaban á la Constitucion, á las leyes ó á los tratados de la Union. En estas graves cuestiones, sus decisiones nunca fueron censuradas ni revocadas por el Congreso, y ningun Estado pretendió por medio de sus deliberaciones, ni por la fuerza, resistir á sus juicios. Los tribunales más altos de los Estados, en muchas circunstancias, salvo apénas una sola excepcion, los han reconocido y concurrido á su ejecucion. Durante todo este período de cuarenta años, once Estados nuevos han sido admitidos á formar parte de la Union, con la persuasion de que este derecho de interpretacion en último recurso, seria igualmente ejercido á su respecto. En este período, algunos Estados, excitados por las vivas instancias de muchos de entre ellos, que creian que esta doctrina heria

ó podia herir sus intereses, han sido llamados varias veces á investigar y examinar las bases sobre las cuales se apoyaba. Una gran mayoría de los Estados que habian sido llamados á dar su parecer en su capacidad legislativa, confirmaron en términos inequívocos la legalidad de esta doctrina, y sus benéficos efectos como vínculo de union. Cada vez que se ha propuesto una enmienda para cambiar el tribunal y sustituirle otro intérprete ó árbitro supremo, raramente ha obtenido la adhesion de más de dos ó tres Estados, y siempre ha sido rechazado en gran mayoría, sea por el silencio, sea por una repulsa expresa. Algunas veces ha sucedido que en épocas diferentes, la Legislatura del mismo Estado manifestó opiniones diferentes tambien, aprobando hoy lo que habia negado ó puesto en duda anteriormente. Así es que se puede afirmar con confianza, que de cuarenta años á esta fecha, las tres cuartas partes de los Estados que componen la Union, han aprobado expresa ó tácitamente esta interpretacion de la Constitucion y se han opuesto con todos sus esfuerzos á toda restriccion ó modificacion.

Esta opinion pública unánime entre todo un pueblo, en medio de los cambios, de las alternativas de la paz y de la guerra y de los conflictos entre la política de la Union y los intereses particulares de los Estados, es quizá sin ejemplo en los otros gobiernos libres, y debe ser de un gran peso en la balanza. Esta circunstancia es el más fuerte testimonio que se puede invocar en favor de la bondad y de la legalidad del sistema, y forma al mismo tiempo el mejor comentario de la Constitucion.

CAPITULO V

PREAMBULO DE LA CONSTITUCION

Objeto general de la Constitucion.—I. Formar una union más perfecta.—De la utilidad de esta union.—De los peligros de una division de los Estados.—II. Establecer la Justicia.—De los vicios de la organizacion judicial, bajo la confederacion.—III. Asegurar la tranquilidad interior.—IV. Proveer á la defensa comun. —V. Aumentar el bienestar general.

Vamos á abordar ahora la parte de nuestro trabajo que comprende propiamente el comentario de las disposiciones de la Constitucion actual de los Estados-Unidos: analizaremos sucesivamente cada una de las cláusulas segun su órden.

Empezamos, pues, con el preámbulo:

"Nosotros, el pueblo de los Estados-Unidos, á fin de " formar una union más perfecta, de establecer la justicia, " de asegurar la tranquilidad interior, de proveer á la de- " fensa comun, de aumentar el bienestar general y de ha- " cer duraderos para nosotros y para nuestra posteridad " los beneficios de la libertad, hacemos, decretamos y es- " tablecemos esta Constitucion para los Estados-Unidos " de América.

La importancia del exámen del preámbulo para llegar á la verdadera interpretacion de las cláusulas de la Cons-

titucion, ha sido siempre comprendida y reconocida en todas las discusiones judiciales. Es una máxima admitida en el curso ordinario de la justicia, que el preámbulo de un estatuto revela la intencion del legislador, hace conocer los males que ha querido remediar y el fin que quiere alcanzar; encontramos esta máxima recomendada y puesta en práctica por nuestras más antiguas autoridades en el derecho comun. Los jurisconsultos dicen: *Cessante lege prœmio cessat et ipsa lex.*

I. Los términos del preámbulo de la Constitucion, en gran parte sacados del tercer artículo de la Confederacion, declaran que: *los Estados forman entre sí una liga de amistad para su defensa comun, la garantía de sus libertades y su mútua ventaja en general.* La asamblea que redactó el proyecto de Constitucion, decidió en su primera resolucion, que para llegar al objeto que se proponian los fines de la Confederacion, especialmente "los de defensa "comun, garantía de libertad y bienestar general, debian "ser modificados y extendidos."

Debemos aquí guardarnos de un error en que se ha caido demasiado frecuentemente. El preámbulo no puede jamás ser invocado para aumentar los poderes confiados al poder general, ó á alguna de sus divisiones; por sí mismo no puede conferir ningun poder; ni aun puede por induccion servir para dar más amplitud á aquellos que han sido acordados de una manera expresa. Su oficio verdadero y único es exponer la naturaleza, la extension y la aplicacion de los poderes acordados por la Constitucion, pero no crearlos; por ejemplo, el preámbulo anuncia que uno de los fines de la Constitucion, es de "proveer á la defensa comun." Nadie piensa que esta declaracion

aumente los derechos del Congreso para tomar las medidas que le parezcan útiles para esta defensa comun. Supongamos ahora que los términos que expresan la concesion de un poder, sean susceptibles de dos sentidos, el uno más restrictivo y el otro más amplio; encontrándose cada uno de acuerdo con las palabras, debe fijarse su sentido por el objeto del poder. Si uno de estos dos sentidos facilita la defensa comun, y si el otro le pone trabas, ¿no deberia adoptarse el primero de conformidad con las reglas de interpretacion? Segun los principios de la razon y del buen sentido, ¿se podia adoptar una significacion restrictiva, que destruyese los objetos confesados por la Constitucion, cuando se puede adoptar otra igualmente natural y más apropiada á esos objetos? ¿No seria anular la Constitucion, por una interpretacion de palabras que ella misma rechaza?

Funcionando ya la Constitucion hace más de cuarenta años, y siendo generalmente aprobada, puede parecer inútil entregarse al exámen de los medios que fueron imaginados para llegar al cumplimiento de los diferentes objetos indicados en el preámbulo, lo mismo que al exámen de la importancia de estos objetos, no solamente con respecto al Gobierno general, sino con relacion á los Estados. Sin embargo, este trabajo no nos ha parecido inútil en presencia de las tentativas hechas en diversas épocas y en diferentes partes de la Union, para excitar el descontento contra la teoría y el ejercicio actual de los poderes del Gobierno nacional, hacer dudar de sus ventajas, exagerar los defectos inevitables á su ejercicio, acostumbrar los espíritus á considerar el aislamiento de los Estados sin consecuencia alguna peligrosa, y condu-

cirnos así á una separacion, si no abiertamente, sí de una manera insensible, bajo el pretexto que no exigiria el sacrificio de los principios y de las ventajas más importantes.

Es fácil de comprender cómo motivos diferentes, frecuentemente contradictorios, han podido hacer nacer y alimentar esas teorías en varias partes de la Union y en épocas diversas. Las pasiones políticas, las preocupaciones, las decepciones de la ambicion personal, las luchas por sistemas y actos particulares, los intereses, los celos ó las rivalidades de los Estados, una administracion pesando con desigualdad sobre las localidades, sea temporalmente, sea de una manera permanente; el celo, aun desinteresado, de los especuladores y de los entusiastas en materia de gobierno, el temor de una consolidacion absoluta de los Estados, los proyectos corruptores de los demagogos absolutos; todos estos motivos y otros todavía más ó ménos puros, más ó ménos elevados, pueden mantener perfectamente la duda y la discordia en medio de un pueblo dispuesto á la argumentacion ardiente en las discusiones y atormentado por la necesidad de un mayor perfeccionamiento social, llevando á los espíritus á investigar cuál es el verdadero valor de la Union.

Nosótros indicarémos, pues, en compendio, las principales razones en que los espíritus reflexivos basaron la Constitucion. Como son permanentes por su naturaleza, aseguran la duracion de aquel acto y fortifican nuestras esperanzas políticas.

La Constitucion tiene por objeto principal, fundar una union más perfecta. ¿Por qué era esto necesario? En cierto modo hemos respondido de antemano á esta pregunta, recordando los inconvenientes de la Confederacion. Sin

embargo, en la época en que la Constitucion fué sometida á la ratificacion del pueblo, los opositores insinuaron frecuentemente que el país era demasiado extenso para un solo gobierno nacional, y que debia dividirse en varias confederaciones distintas y soberanas. Algunos llegaron hasta dudar si no valdria más que cada Estado tuviese una existencia política enteramente separada, independiente y soberana. Los que deseaban varias confederaciones establecian en su teoría una desmembracion en tres grandes confederaciones, del Norte, del Centro y del Sur. En aquella época, la mayor probabilidad estaba por una separacion en dos confederaciones, la una compuesta de los Estados del Norte y del Centro, la otra compuesta de los Estados del Sur. Los razonamientos de los federalistas en apoyo de este sistema, eran entónces de una grande fuerza; pero desde aquel tiempo los progresos de la poblacion en las regiones del Oeste, han cambiado completamente sus bases. Actualmente, si una desmembracion tuviese lugar, los intereses locales, la identidad de opiniones políticas, la seguridad pública, exigirian á lo ménos tres y quizá cuatro confederaciones. Es tambien muy probable que la division seria trazada por los límites geográficos que separan los países donde la esclavitud ha sido mantenida, de aquellos en donde está abolida. [1] Todas estas consideraciones presentan tantas causas de irritacion y de peligro,

1 En 1786, cuando se proclamó la independencia de América, la esclavitud existia en todos los Estados. Durante la guerra, Pensylvania adoptó un proyecto que debia hacerla desaparecer; consistia en abolir la esclavitud para todos los negros que nacieran en adelante, á condicion de permanecer al servicio de sus amos por un término de veinticinco á veintiocho años. En 1781 Massachussetts proclamó la

que ningun verdadero patriota puede pensar en ellas sin exprimentar un sentimiento penoso de temores para el porvenir.

Pero una consideracion que es preciso no perder de vista, es que aun en tales circunstancias, se tiene absolutamente necesidad de un gobierno nacional, armado de po-

---

incompatibilidad de la esclavitud con la legislacion existente. Los Estados de la Nueva Inglaterra y todos los del Norte del Potomac, excepto Maryland y Delaware, no tardaron en seguir este ejemplo. Pero no sucedió lo mismo en el Sur, en que la poblacion esclava era más considerable, y donde todos los trabajos eran hechos por los negros: la esclavitud se conservó en los Estados del Sur. La política del Congreso hasta ahora, parece haber sido equilibrar lo más posible el número de los Estados de esclavos con aquellos en que la esclavitud está abolida: por este medio, el Senado se encuentra dividido entre los dos intereses; pero se puede dudar que este sistema de equilibrio sea mucho tiempo practicable; frecuentemente el número de los Estados con esclavos, excede al de los Estados sin esclavos. En 1789, sobre trece Estados, siete admitian la esclavitud. En 1791, el número de los Estados era de catorce, divididos por igual, entre los dos regímenes; en 1802, hubo 17 Estados, de los que nueve tenian esclavos; en 1812, la Louisiana hizo subir á diez sobre diez y ocho el número de los últimos. De 1816 á 1819, se admitieron cuatro Estados; Alabama, y Mississippí con esclavos, Indiana é Illinois sin esclavos. En 1820, fué admitido el Maine en la Union, sin esclavos, pero fué seguido en 1821, del Missouri con esclavos. En 1836, se ha recibido en el Norte el Michigan; en el Sur el Arkansas; éste se ha hecho reconocer el derecho de ser único juez para sí mismo en la cuestion de esclavitud. Al Norte los territorios de Wisconsin y de Jowa piden ser admitidos en la union; y al Sur las Floridas, que formarán probablemente dos Estados; hasta la fecha se ha llegado á mantener así el equilibrio entre los dos sistemas; pero si el Texas viniese á ser incorporado á la Union, como ya se ha pedido, y que formase dos ó tres Estados, inclinaria enteramente la balanza del lado de la esclavitud, y el equilibrio seria dificilmente restablecido.

deres tan amplios como aquellos dados por la Constitucion, á fin de mantener las confederaciones separadas. Y es tambien cierto que los poderes deberán ser necesariamente más fuertes, y los gastos más considerables. Ninguna nacion, en efecto, rodeada de vecinos poderosos y vigilantes, podria conservar por mucho tiempo sus libertades públicas, á ménos de poseer un gobierno apoyado en poderes eficaces, pronto á obrar, y capaz de rechazar toda invasion de sus derechos. Tampoco habria en estas circunstancias, ni la más ligera seguridad de que todas las confederaciones serian compuestas de hombres, de un mismo orígen, de un mismo idioma, afectos á los mismos principios del gobierno, y que tuvieran las mismas costumbres y los mismos usos. Si es verdad que estos vínculos no serian suficientes para mantenerlos en la paz y en la union, cuando no forman sino un solo gobierno obrando en nombre y por los intereses de todos, ¿cómo podria esperarse este resultado siendo los intereses diversos, y que la ambicion, los intereses locales, la diferencia de climas, de productos y de instituciones, las rivalidades de comercio, etc., penetrasen en los diferentes consejos llamados á arreglar sus negocios por una legislacion independiente? La experiencia de todas las edades enseña, que no hay ningun vínculo de paz entre naciones vecinas en circunstancias semejantes.

El abate Mably expresa en pocas palabras el resultado de la experiencia humana sobre este punto. "Los Estados "vecinos, dice, son naturalmente enemigos uno de otro, "á ménos que la debilidad comun no los obligue á reunirse "en república federativa y que su constitucion no prevenga "las disputas que la vecindad ocasiona, y no apague los "secretos celos que disponen á todos los Estados á en-

"grandecerse á expensas de sus vecinos." Este pasaje, como se ha hecho observar con razon, nos muestra al mismo tiempo los peligros y el remedio.

Las mismas razones se aplican con más fuerza al caso de una desmembracion, en que cada Estado se constituyera en nacion independiente. Las diferencias de extension, de rentas, de poblacion, de productos, de intereses, de administracion y de legislacion, serian ciertamente la causa de guerras sordas, de violaciones de territorio, de animosidades políticas y personales que tarde ó temprano traerian el sometimiento del débil por el fuerte, y aquí no hacemos ninguna distincion entre la division entre varias confederaciones y la separacion completa de todos los Estados, porque, en un sentido general, las observaciones son aplicables á estos dos casos, si no de la misma manera, á lo ménos con la misma fuerza.

¿Es cierto que la extension de nuestro territorio sea un obstáculo á la formacion de una union más perfecta? Esta cuestion en lo relativo al territorio primitivo de los Estados-Unidos, encerrado en los límites del tratado de paz de 1783, parece resuelta por la experiencia de los últimos cuarenta años. A este respecto ya no hay que dudar que el gobierno central, en la práctica, es aplicable á la totalidad de este territorio. Las distancias entre las fronteras más lejanas, la diversidad de los intereses, no se han opuesto bajo la administracion bienhechora del gobierno central, á la perfeccion de las relaciones y al progreso general de todos. Tal vez ha sido demostrado en tanto cuanto nuestra limitada experiencia puede hacerlo, que las facilidades de comunicacion, la uniformidad de los reglamentos y de las leyes, la proteccion comun, el sacrificio recípro-

co de los intereses locales, contrarios á los intereses generales, la estimacion y la confianza en un gobierno que representa todos los Estados, que les concede los mismos derechos y privilegios; tal vez, decimos, ha sido demostrado que por los efectos de la union, la prosperidad de cada Estado ha llegado hasta donde no habria alcanzado aisladamente, y con un ejercicio más completo de su inteligencia, de sus recursos, de sus instituciones durante este mismo período de cuarenta años. El gran cambio que hemos experimentado en nuestra condicion interior y en nuestro poder territorial por la adquisicion de la Louisiana y de la Florida, ha dado lugar á reflexionar sériamente, sin duda, si tal aumento de nuestro territorio no comprometeria nuestro sistema de gobierno. Pero el tiempo puede resolver esta cuestion, y es al tiempo solo á quien la sabiduría y el patriotismo deben referirse.

La union de esos Estados "la más perfecta union" debe ser, pues, apreciada bajo el doble aspecto de los intereses exteriores é interiores; ella prevendrá algunas de las causas de guerra, este azote del género humano, no solamente poniendo al Gobierno general en posicion de negociar los tratados destinados á proteger los derechos y los intereses de todos, sino obligando á la obediencia de estos tratados, y al respeto por las obligaciones del derecho de gentes. Es notorio que, en la época de la Confederacion, las obligaciones estipuladas en los tratados, fueron abiertamente violadas ó tácitamente despreciadas, y que la paz de la Confederacion entera se encontró á la merced de la mayoría de un solo Estado. Si los Estados estuviesen divididos, querrian hacer y harian, con las diferentes naciones, tratados separados é independientes, apropiados

á sus intereses particulares. Estos tratados producirian celos y rivalidades, dentro y fuera, y causarian conflictos entre las naciones que se esforzaran en obtener el monopolio del comercio de cada Estado. Se contraerian compromisos contrarios al sistema de Estados vecinos ó lejanos, y así se renovarian con mayor violencia las escenas de desórden que siguieron á la paz de 1783. El interes de las naciones extranjeras seria evidentemente mantener esas animosidades, para traer á los Estados debilitados, hasta implorar la proteccion extranjera, á precio del sacrificio de sus propios intereses, ó hacerlos caer fácilmente bajo sus armas.

La division de los Estados los colocaria en un peligro inminente, en el caso de guerra ó de una invasion extranjera, independientemente de las que puedan venir de las colonias vecinas ó de las dependencias de los gobiernos del continente. Su debilidad provocaria una agresion, y la ambicion de los gobiernos europeos para dominar sobre las colonias, arrojaria á los Estados en negociaciones y conflictos insolubles, á pesar de sus deseos de conservar la paz y de la legitimidad de sus planes y de sus proyectos. La América de nuestros dias se convertiria, como en los tiempos antiguos, en el teatro de operaciones militares sin interes alguno para ella, y para proveer á su seguridad, los Estados se verian obligados á consentir en una sumision general, ó á ponerse bajo la dependencia absoluta de la potencia europea que se mostrára más favorable ó que se hubiera hecho más dueña de sus recursos.

La division de los Estados importaria todavía el sacrificio de algunos intereses más, y seria un manantial de verdaderas calamidades. Por ejemplo, la Nueva Inglaterra sa-

ca actualmente muy grandes ventajas de las pescas marítimas que divide con sus rivales la Francia y la Inglaterra: ¿cómo podria resistir sola, si un dia pretendiesen la Francia ó la Inglaterra restringir ó abolir su derecho de pesca? ¿Qué seria de la Virginia y Maryland, si Chesapeake estuviese sometido á una potencia extranjera, si no en la forma, en el hecho? La libre navegacion del Mississippí, y aun puede decirse el derecho á su navegacion exclusiva, es indispensable á la seguridad y á la prosperidad de los Estados del Oeste. ¿Cómo podria esa libertad ser mantenida y defendida sino por medio de una union general?

Además, con respecto al comercio, tan importante para los Estados marítimos, tan productivo para los Estados agrícolas, se ve fácilmente que ninguna proteccion equivaldria á la que resulta de las operaciones regulares de un gobierno general. Cada Estado buscaria en sus reglamentos su interes particular, en perjuicio de todos los demás. La situacion respectiva de todos los Estados, el gran número de rios que atraviesan sus territorios, ó de bahías que penetran en sus tierras, la afinidad de usos y de idioma, harian fácil un comercio ilícito y asegurarian la impunidad de las infracciones á los reglamentos comerciales. Todas las naciones extranjeras tendrian un interes comun en oprimirnos, y los males de una servidumbre colonial ó de un monopolio comercial, serian su consecuencia. Aun cuando la experiencia del pasado nos permite aumentar este cuadro de los peligros y de la miseria que abrumarian á cada Estado, con más detalles y bajo colores bastante sombríos para asustar á los más incrédulos y obligar su conviccion, nos limitaremos á estas po-

cas palabras. Ya por el exámen de las imperfecciones de la confederacion, hemos podido ver que cada uno de los Estados se encontró arruinado en sus rentas y arruinado en su comercio, por la ausencia de un gobierno eficaz.

No habria razon en pensar que los males y perjuicios del comercio dejaran de sentirse en las manufacturas y en la agricultura. Con respecto á las manufacturas, el perjuicio es tan evidentemente demostrado, que todo argumento es inútil, para ponerlo más en evidencia. En cuanto á la agricultura, la opinion ha prevalecido de tiempo en tiempo, y en algunas partes del país, de que sus intereses serian igualmente protegidos, aun cuando no hubiese un Gobierno nacional.

Las razones siguientes demostrarán el error de esta suposicion. Un mercado en el interior, extenso y uniforme para las producciones indígenas, tiende á impedir las alzas y las bajas repentinas en los precios, que son tan dañosas á los arrendatarios y á los agricultores. La posicion exclusiva de este mercado interior, fuera de toda concurrencia extranjera, asegura de una manera permanente la colocacion de los capitales, cuyos productos son lentos, y favorece tambien el empleo de estos capitales y mejoras agrícolas.—Supongamos que fuese permitido introducir sin pagar ningun derecho el algodon, el tabaco y los cereales de los Estados extranjeros, ¿el efecto de esta introduccion no seria disminuir la cultura de estos productos, á la cantidad solamente que se pueda esperar vender de pronto? ¿Las naciones extranjeras no enviarian á América el excedente de su consumo, y el mercado interior no seria deprimido por esta aglomeracion?

Además, los Estados vecinos entre sí, se entregarian á

las mismas culturas, y tendrian, sin embargo, medios muy diferentes, ya naturales, ya oficiales, de obtener productos á bajo precio. Esta desigualdad daria nacimiento á medidas legislativas para asegurarse, si posible era, ventajas sobre el Estado rival. Entónces vendrian las recriminaciones, las represalias, las leyes ofensivas y defensivas. El contrabando seria en todas partes abiertamente protegido por los habitantes. El interes vital de un Estado estaria en algunas circunstancias á merced de sus vecinos, quiénes de su parte comprenderian que sus propios intereses crecian con la ruina de sus rivales. En fin, los Estados lejanos, viendo que se descuidaban sus necesidades, se ligarian á otros para fomentar á su manera la agricultura y el consumo. Tal es la naturaleza humana; tales son las debilidades que la historia nos muestra entre naciones vecinas y rivales, las que se entregan á las operaciones marítimas y las que se consagran á la agricultura.

Más todavía: las naciones extranjeras, en tal estado de cosas, tendrian un interes comun en llevar á los Estados agrícolas sus propios productos al más alto precio posible y en hacer bajar los productos indígenas. Tendrian interes en excitar una emulacion ruinosa entre los Estados vecinos ó en favorecer la causa de aquellos con quienes pudieran tratar en condiciones más favorables, ó sobre los cuales hubieran adquirido una grande influencia, á fin de someter á la misma influencia á los Estados que trabajasen en adquirir una existencia independiente. Todas estas cosas no son puras teorías, y podrian citarse numerosos ejemplos de una política semejante, en el período corrido entre la paz de 1783 y la adopcion de la Constitucion.

II. No insistiremos más tiempo sobre el importante pun-

to de *establecer una union más perfecta*, y pasaremos al siguiente que es de "establecer la justicia." La administracion de justicia debe ser siempre el objeto principal de todo gobierno sabio. Aun en los gobiernos arbitrarios, la justicia debe ser ejercida con una cierta amplitud, á lo ménos con respecto á los particulares, porque ella es la única garantía contra las rebeliones, las venganzas individuales y la crueldad popular. Pero en un gobierno libre, la justicia debe ser la base de todas sus instituciones. Sin una justicia libre, completa é imparcial, nuestras personas, nuestros derechos, nuestros bienes, no estarian defendidos. Y si la una ó la otra de estas cosas no estuviese reglamentada por leyes ciertas, sometida á principios fijos, reparada por medios determinados en casos de violacion, la sociedad perderia todo su interes y los hombres volverian al estado salvaje y de bárbara independencia. El establecimiento de la justicia, debe ser, pues, un objeto muy principal del gobierno de un Estado. ¿Por qué, pues, seria necesario hacer de tal establecimiento una condicion expresa para el gobierno nacional?

Vamos á responder brevemente á esta pregunta. La administracion de justicia interesa á las naciones y á los individuos extranjeros, lo mismo que á los ciudadanos; solamente los primeros no tienen siempre los medios para obtener reparacion tan fácilmente como los últimos; porque es de suponerse que las leyes de los Estados han organizado los tribunales, principalmente con el objeto de reparar las injusticias ó de sostener los derechos de sus ciudadanos. Los ciudadanos de los Estados contiguos, y aun lejanos, tienen igualmente un grandísimo interes en la buena administracion de justicia de cada Es

tado, aun cuando cada uno de ellos permanezca dueño absoluto de hacer las leyes á su gusto, sobre sus derechos, sus preferencias, sus contratos, etc.—No es necesario hacer observar que estas leyes deberán concurrir con el sistema general de la administracion. La tendencia natural de cada gobierno será la de favorecer á sus propios ciudadanos, y se pueden presumir preferencias injustas, no solamente en la administracion de justicia, sino en el conjunto de la legislacion. Las preocupaciones populares, las pasiones, los privilegios exclusivos acordados á las empresas particulares de un Estado, implicarán la adopcion de medidas perjudiciales á los intereses de los otros Estados, y la reaccion se hará sentir en estos últimos, que usarán de la represalia.

Los peligros que el raciocinio nos ha presentado como probables, la experiencia nos los muestra realizados en lo que concierne á nuestra confederacion, en el corto período de su existencia; y en circunstáncias dadas, sin embargo, como para comprometer á cada Estado á sacrificar algunos de sus derechos particulares en aras del bien general. Y aun en la época en que todavía el país era colonia sometida á la autoridad de la madre patria, esas desigualdades eran observadas en la legislacion local de algunos Estados, y produjeron animosidades y descontentos que fueron dificilmente apaciguados.

Así, despues de la formacion de la confederacion, y cuando los americanos se atribuyeron los derechos generales de la guerra, como nacion soberana y beligerante, el poder de hacer presas y de vender los buques y sus cargamentos, en virtud del derecho comun de las naciones, los Estados retuvieron respectivamente el derecho de estable-

cer tribunales de presas, para conocer de estas materias en primera instancia; se crearon trece jurisdicciones distintas, y obraron en completa independencia una de otra. Verdad es que los artículos de la Confederacion habian dado al Gobierno general el poder de establecer los tribunales para entender y juzgar en último recurso las apelaciones en las causas de presas, y en consecuencia, el Congreso habia instituido tribunales de apelaciones, á los que los tribunales de los Estados debian someterse. Pero es notorio que las decisiones de los tribunales de apelacion, eran despreciadas y sin fuerza, porque el Congreso no tenia ningun poder para hacerlas ejecutar. Estas decisiones no tenian, pues, sino una influencia moral, que se hizo muy pronto insignificante. Los individuos y las naciones neutrales no pudieron obtener reparacion de inexcusables injusticias, y la Confederacion estuvo expuesta á inminentes peligros, sin encontrar ningun remedio eficaz hasta el establecimiento de la Constitucion actual. El Congreso habia hecho igualmente tratados con varias naciones y principalmente el tratado de paz de 1783, que reconoció nuestra independencia con respecto á la Gran Bretaña. Estos tratados eran, segun la teoría de la Confederacion, rigorosamente obligatorios para todos los Estados; sin embargo, sus disposiciones fueron abiertamente violadas por la legislacion y por los tribunales de los Estados, y varias veces la inobservancia de sus estipulaciones expuso al país á la guerra.

Las disposiciones del tratado de 1783, relativas al pago de la deuda á favor de la Inglaterra, eran eludidas en varios Estados, si no lo eran en todos, y no fueron sólidamente establecidas, sino cuando la Constitucion les dió

una sancion positiva, independiente de la legislacion y de los tribunales de los Estados.

Además de la deuda extranjera, quedaba todavía la deuda pública de los Estados-Unidos, la cual no se habia arreglado por ninguna disposicion. Los oficiales y los soldados de la revolucion que habian conquistado nuestra independencia, estaban en la miseria, sus justas demandas eran eludídas ú olvidadas con indiferencia: en fin, hasta la adopcion de la Constitucion, no se tomó alguna resolucion para pagar á los acreedores públicos. Actualmente se puede calcular el momento en que la deuda será completamente extinguida, á pesar de su aumento, ocasionado por las guerras de los tiempos modernos.

Todos estos males, á pesar de su intensidad, no habrian causado una miseria tan universal, si no hubiera habido otros en el interior, subversivos hasta de las primeras nociones de la justicia. Independientes de las inexplicables preferencias acordadas por cada Estado á sus conciudadanos en perjuicio de los otros Estados de la Confederacion, las medidas legislativas de la mayor parte de los Estados, destruyeron la confianza pública y el crédito particular. Frecuentemente se sancionaron leyes por las legislaturas de los Estados, violando más ó ménos la santidad de los contratos; otras, obligando á los acreedores á recibir papel moneda despreciado, en pago de sus deudas. Las hubo que autorizaron á pagar á los acreedores por partes ó en épocas enteramente diferentes de las convenidas en los contratos. Algunas suspendieron ó limitaron por un cierto tiempo los medios de cobranza, de las vías ordinarias de justicia. Otras per-

mitieron dar en pago fundos de terrenos aun improductivos y segun la apreciacion más arbitraria; en fin, hubo leyes que interrumpieron el curso de la justicia durante un cierto tiempo y en ciertas circunstancias. En una palabra, por las operaciones de papel moneda, las leyes de espera, las leyes de suspension, de apreciacion y de bancarota, inventadas todas por el espíritu fértil de hombres llenos de deudas y popularizadas por la magnitud de los compromisos privados, los Estados se encontrarón sumergidos en la pobreza más profunda, en la debilidad y en la indiferencia por la justicia. Los tribunales locales se vieron obligados á obedecer la voluntad legislativa, y en un pequeño número de circunstancias en que los jueces se atrevieron á resistir, su independencia fué sacrificada á las exigencias de la época. Nadie ignora que la rebelion Shays en Massachussets tuvo orígen en esta situacion del país. Su objeto era impedir toda administracion regular de justicia por un sistema de terror, é impedír por este medio el cobro de las deudas.

Así es como nuestra historia misma demuestra la importancia de una organizacion judicial más eficaz, colocada bajo los auspicios de un Gobierno nacional.

III. El preámbulo agrega que "la Constitucion deberá "asegurar la tranquilidad interior." Las observaciones precedentes han explicado ya este objeto de la union. Hemos hablado de las garantías que proporciona á los Estados contra las influencias extranjeras, las disensiones interiores, las rivalidades comerciales, las represalias legislativas, los pequeños conflictos de una guerra de fronteras, por los privilegios, las exclusiones y el contrabando. En las pequeñas

comunidades han de crearse facciones, y aun cuando su fin fuese honrado, pueden ocasionar las medidas más perniciosas; pero si su objeto es culpable, engendrarán las insurrecciones, y conducirán á la ruina del gobierno. Los peligros de este estado de cosas, para un gobierno republicano, han sido demostrados tal vez con alguna exageracion por los partidarios del gobierno arbitrario; pero es preciso confesar tambien que, la historia de los gobiernos libres, ha dado demasiados ejemplos para excusar, si no para justificar, los argumentos que se han empleado, combatiendo no solamente la forma del gobierno republicano, sino hasta la libertad civil.

Explican la corta duracion de las repúblicas, las facciones que las desgarran, la division de los consejos que las arrojan en la miseria, su política adecuada á las pasiones de su tiempo, y en fin, la corrupcion exagerada, hasta el punto de excitar la inquietud de los partidarios de una libertad razonable. En presencia de estos hechos, los hombres mismos que se muestran más partidarios de la libertad, parecen inclinados á creer que la experiencia del mundo no presenta ninguna prueba concluyente en su favor. Debemos confesar tambien que, demasiado frecuentemente, las facciones han sido el orígen de la pérdida de las repúblicas, y por faccion entendemos una reunion de ciudadanos, sea minoría, sea mayoría, que, unidos por un impulso, una pasion ó intereses comunes, combaten los derechos de los demás ciudadanos, y se oponen á los intereses permanentes de la comunidad.

Hay dos caminos que tomar para remediar los males causados por las facciones; el uno consiste en alejar la causa, pero es poco compatible con un gobierno libre; el otro

consiste en vigilar sus actos. Si la faccion se compone de la minoría, la mayoría puede emplear un correctivo natural, debilitando ó reprimiendo la violencia de esa minoría por el empleo legal de la legislacion. En los pequeños Estados, sin embargo, no es esto fácil de obtener, por la dificultad de conservar la influencia necesaria para lograrlo de una manera permanente. Una faccion débil se servirá para llegar á su objeto, no solamente de las causas de descontento en el interior, sino de los socorros extranjeros. En las operaciones múltiples de las facciones, tantas combinaciones se forman y se disuelven, tantos resentimientos privados se traducen en medidas públicas, los éxitos y los triunfos siguen tan frecuentemente á las derrotas, que las fracciones de los diferentes partidos, aunque hostiles entre sí, tienen todavía interes en unirse para vencer á sus rivales. Pero si la mayoría forma la faccion, y si no está contenida ni por la conciencia de su deber, ni por el temor, entónces el peligro es inminente para aquellos cuyos principios, intereses ó carácter, son un obstáculo á su dominacion soberana.

Estos inconvenientes se hacen tambien sentir en los grandes Estados; pero se ha hecho observar con razon que, en los pequeños, son más graves y más permanentes. La reunion de diferentes Estados en república confederada, parece haber sido el medio más eficaz de corregir y prevenir estos peligros; raramente sucederá, si el Gobierno general está investido de una autoridad conveniente, que los límites del Estado no sean tambien una barrera natural á las operaciones de la faccion. La autoridad del Gobierno general bastará naturalmente para reprimir la violencia de la faccion, disminuyendo sus probabilidades de éxito, y el

ejemplo de los Estados vecinos que no participarán al mismo tiempo de las mismas pasiones, y no tendrán los mismos motivos de excitacion, mitigará la violencia de la faccion dominante, si no la desarma completamente.

IV. El preámbulo dice tambien que, la Constitucion *provee á la defensa comun.* Varias de las consideraciones desarrolladas ántes, se aplican aquí con mayor fuerza aún. Uno de los medios más seguros de conservar la paz, dicen, es el estar preparado para la guerra; pero hay uno más seguro, y es tener poder eficaz para rechazar las agresiones: este poder eficaz no existirá sin una poblacion numerosa, á lo ménos sin una extension bastante considerable de territorio. Un país, en efecto, cuyas fronteras están lejanas, aun cuando no esté poblado, no es fácilmente conquistado. La diversidad del territorio, del clima, sus defensas naturales ó artificiales, su pobreza misma y su falta de provisiones, son otras tantas dificultades para conquistarle, ó para conservarle despues de la conquista. Es más fácil invadirlo que subyugarlo; es preciso dividir los ejércitos, establecer puestos lejanos unos de otros, y mantener almacenes continuamente provistos. Pero si el territorio es no solamente extenso, sino tambien muy poblado, no es de temer una conquista duradera, á ménos de tener vecinos poderosos, interesados en reunirse para vencer á sus enemigos, y tal no es nuestra situacion. La posicion es enteramente diferente cuando se trata de varios Estados rivales é independientes, que no tienen comunidad de gobierno ó de intereses; entónces están ya medio vencidos por sus resentimientos interiores, ántes que ninguna lucha esté empeñada. Fácilmente se les hace tomar parte en la destruccion de los unos por los otros, y se convier-

ten en una presa fácil, á causa de la poca union y energía en sus operaciones.

Además, los recursos de una confederacion en la paz ó en la guerra, son mayores que los de los Estados aislados; tiene á su disposicion mayor suma de rentas, fuerzas de tierra y de mar más considerables, una industria más productiva, es más independiente en sus actos, en sus influencias y en su fuerza de accion. En el estado actual del mundo, un pequeño número de naciones se encuentran dueñas del comercio terrestre y marítimo; en caso de guerra, pisotean los derechos de los neutrales, cuando éstos son débiles. En la paz, vigilan los proyectos de los demás pueblos, impulsan su propio comercio en todas direcciones, por la actividad de sus empresas, la importancia de su marina y el estado floreciente de sus manufacturas. Estos gobiernos escuchan poco las quejas de los que se encuentran divididos en pequeños Estados, con intereses diversos; pero se sirven de ellos como de instrumentos, oponiéndolos los unos á los otros para paralizar su progreso. Estos Estados divididos, no son de temer ni en la paz, ni en la guerra; si quieren asegurar sus derechos y mantener su independencia, deben reunirse en confederacion, y hablar con la fuerza del número, al mismo tiempo que con la elocuencia de la verdad. Las fuerzas de tierra ó de mar que cada Estado pudiera mantener, no se harian temer por un gobierno de Europa de segundo órden, y serian para ese Estado una pesadísima carga pública, que agotaria sus recursos. Pero un ejército y una marina organizados para la defensa interior y para la proteccion sobre el Océano, no son superiores á los recursos de un Gobierno general. A medida que el poder de la Union aumente sus ejércitos, és-

tos serán una garantía mayor para nosotros, y un motivo de temor para los extranjeros. Los medios, pues, de proveer á la defensa general, son numerosos; pero por la division de los Estados y la falta de unidad en las operaciones, pueden hacerse ineficaces é insuficientes.

V. El preámbulo dice además que, el objeto de la Confederacion es, "favorecer el bienestar general." Se puede preguntar: ¿cuál es la autoridad de esta declaracion expresa desde que la organizacion de los hombres en sociedad ó en nacion, no tiene otro objeto que el bienestar general? Daremos dos respuestas: primera, los Estados separadamente no tendrian ningun medio de lograrlo: en seguida, aun admitiendo que tuviesen los medios, no conseguirian hacer ejecutar las medidas necesarias para obtener el resultado.

1º Con respecto á los medios, es evidente que varios Estados, por su posicion local y por su extension, no tendrán nunca sino rentas limitadas, apénas suficientes para las necesidades ordinarias, y rigurosamente hablando, para las necesidades interiores. Con respecto á algunos otros, más favorablemente situados bajo el punto de vista de la navegacion y del comercio, el producto de los impuestos puede ser un recurso abundante; pero su confianza principal deberá colocarse en los derechos sobre la importacion. Es fácil de ver que la renta procedente de esta fuente, no podrá ser permanente si los Estados están separados. Las rivalidades, los intereses diversos de los Estados vecinos, serán la causa de continuas contravenciones á las leyes; las facilidades ofrecidas por los rios que atraviesan los territorios, y por sus numerosos puertos, el interes de los extranjeros en favorecer el contrabando, la ausencia de uni-

formidad en los derechos impuestos por los Estados, todas estas causas y muchas otras más aún, hacen que la administracion financiera sea muy débil y los ingresos pequeños é insuficientes. ¿Qué podria hacer New-York con un solo puerto, rodeado por todas partes de vecinos rivales, poseedores de puertos numerosos?

¿Qué podrian hacer Massachussets ó Connecticut con el territorio intermedio de Rhode-Island, cuyas comunicaciones fluviales penetrando hasta el corazon de esos Estados, se hallan tan bien dispuestas para un comercio ilícito? ¿Qué podrian hacer los Estados de Virginia ó de Mariland con Chesapeake y todos sus puntos de desembarco en medio de ellos? ¿Cómo podria un Estado solo sobre las márgenes del Mississipí, obtener la seguridad de su comercio? A cualquier parte que volvamos la vista sobre este continente, las dificultades para establecer y mantener un sistema de rentas duradero, nos parecen insuperables, y los gastos de recaudacion enormes. Despues de algunos esfuerzos para fundar la uniformidad y la cooperacion, con la mira de una proteccion recíproca, cada Estado caeria en la indiferencia y en la apatía: ¿buscaria de nuevo las contribuciones directas, para proveer á sus gastos? La experiencia de los años que siguieron á la paz de 1783, justifica plenamente las más temibles aprensiones á este respecto.

2º Al contrario, un Gobierno general investido de una autoridad conveniente sobre todos los Estados, podrá fácilmente guardar las costas del Atlántico, é interesar al comercio á ayudarle en el cobro regular y puntual de los derechos. Los buques que llegan á los diferentes puertos de la Union, rara vez preferirian exponerse á los riesgos

de una confiscacion, no solamente en un solo Estado, sino en todos aquellos en que las mercaderías prohibidas fueran suscesivamente importadas, más bien que pagar los derechos; tambien los peligros en las costas serian grandes por la vigilancia de los oficiales de la aduana, y de los buques guarda–costas. Los azares se aumentarian aún, por los gastos necesarios para ocultar las mercancías desembarcadas en tierra. Los hechos, por lo demás, han respondido á la teoría, porque desde el establecimiento del Gobierno nacional, el contrabando por las costas ha disminuido mucho proporcionalmente, y los productos de los derechos sobre las importaciones, se han aumentado con los otros recursos del país.

El hecho solo de un comercio interior y limitado entre los Estados, sin derechos ni restricciones, es en sí mismo una ventaja inapreciable; obliga á cada Estado á considerar los intereses de todos y á extender sus operaciones más allá de la esfera estrecha de su propio territorio. Sin entrar aquí en el exámen de saber hasta qué punto el Gobierno nacional posee facultades para hacer ó para ayudar á hacer los caminos, los canales y demás mejoras, exámen que vendrá más tarde; cierto es que, si no hubiese un Gobierno general, cada Estado tendria un interes mucho menor en hacer semejantes trabajos, en favorecerlos por su propia legislacion, porque no tendria ninguna certidumbre sobre el valor y la duracion de estas obras con respecto á las fronteras del Estado.

La conviccion de que la union de los Estados será permanente, que no será destruida ni por las rivalidades, ni por los conflictos politicos, ni por los caprichos ó los resentimientos, no desviará á los Estados de sus propios

deberes, como miembros de la Union, y dará á sus trabajos un carácter durable. Independientemente de la autoridad del Gobierno general en estas materias, se ha pensado con razon que los caminos podrian ser mejor conservados, que los medios de trasporte para los viajeros serian multiplicados y mejorados, y que los canales y las mejoras en la navegacion fluvial, abririan vías nuevas y sin límites á las empresas y á las inmigraciones, al comercio y á la produccion al través del interior del país, desde la costa oriental hasta las más lejanas fronteras de las regiones del Oeste.

Además de estos medios de aumentar el bienestar general, vemos cuán superior es una nacion, que á sus recursos naturales agrega la ventaja de una poblacion numerosa, á los Estados de poca extension y divididos en sus intereses. Si tenemos que tratar por intereses comerciales ú otros, la palabra de un Gobierno nacional tiene más autoridad é influencia que la de los Estados aislados. Tiene que ofrecer, en cambio, privilegios más ventajosos y puede hacer sentir mejor la utilidad de esos privilegios por las prohibiciones ó las franquicias de su legislacion comercial. ¿Falta el dinero? Los emprésitos serán hechos mucho más fácilmente y más baratos sobre la fé del Gobierno general, que sobre la de un Estado particular, con una política móvil. ¿La confianza es necesaria para el cumplimiento fiel de las estipulaciones de un tratado? La Union, apoyada en poderes convenientemente enérgicos, presentará garantías mucho mayores que todas las seguridades de un Estado aislado. ¿La circulacion se detiene, necesita bases más sólidas ó requiere ser sostenida por fuertes sanciones para aumentar

el crédito público ó particular? La legislatura de la Union será mucho más decisiva que la de un solo Estado.

Vemos, pues, que el Gobierno nacional convenientemente organizado, encuentra á su disposicion, para aumentar el bienestar general, los medios más enérgicos y una autoridad mayor que la de cada Estado de la confederacion. Y es igualmente cierto, que será dirigido por una política más ilustrada, una justicia más liberal, una prudencia más inteligente en la aplicacion de los medios y de los poderes, segun su fin. Generalmente, el país será mejor administrado, porque tendrá talentos más aptos, una experiencia más amplia, un conocimiento más práctico y un conocimiento más exacto de las necesidades de la comunidad entera. Miéntras más se ensanche la esfera de accion, ménos puede presumirse que las miras mezquinas, las preocupaciones locales prevalezcan en los consejos. La gran diversidad de opiniones en las diferentes representaciones de los países lejanos, tiende naturalmente á introducir, no solamente el espíritu de conciliacion y de transaccion, sino á elevar la política y á formar el juicio de los hombres que deben dirigir la administracion pública.

La última cláusula del preámbulo es, "*asegurarnos á* "*nosotros y á nuestros descendientes, los beneficios de la li-* "*bertad.*" Los hombres más sabios en todos los siglos, no pueden ciertamente proponerse un objeto más digno de su ambicion. Si alguna cosa puede á justo título excitar la admiracion del género humano, es el patriotismo sublime que eleva sus miradas sobre el tiempo presente y los proyectos pasajeros; que aspira á asegurar la felicidad durable de la posteridad, estableciendo los cimien-

tos de un gobierno, sobre los principios inmutables de la justicia. Se concibe fácilmente que nuestras afecciones pasen los límites de nuestra corta vida y se fijen sobre nuestra posteridad; pero hay un desinteres más noble en esta prevision, que desprecia los objetos presentes por el beneficio futuro del género humano, y edifica teniendo por mira la felicidad de las generaciones más lejanas. El que erige un hospital, un colegio ó solamente un establecimiento particular de caridad, es, con razon, mirado como un bienhechor de la humanidad; cuánto más debemos honrar y estimar á aquellos que han consagrado su vida al establecimiento de instituciones, que despues de su muerte y despues de la muerte de sus hijos, continuarán todavía manteniendo los principios y la práctica de la libertad con inalterable vigor!

El grande objeto de los gobiernos es llegar á este importante resultado. Pero la cuestion no es tanto saber si llegan á la conservacion de los beneficios de la libertad, como si dan por sí mismos una seguridad satisfactoria y completa. Si las observaciones que hemos expuesto están fundadas en la razon y la experiencia, ellas prueban que los gobiernos de los Estados aislados, son por sí mismos incapaces de dar las garantías que un pueblo libre tiene el derecho de exigir para el mantenimiento de sus intereses vitales, y sobre todo de su libertad. Entónces se llega naturalmente á investigar si el establecimiento de un Gobierno nacional no presenta estas garantías de una manera más eficaz y más segura.

Hemos recordado ya la circunstancia de que en la época en que la Constitucion fué presentada al pueblo para ser ratificada, los opositores objetaron que su tendencia

evidente á la consolidacion de los poderes del Gobierno, era subversiva á la soberanía de los Estados, y por consiguiente peligrosa para las libertades del pueblo. Este reproche, fundado en una singular exageracion, produjo un temor y una alarma general contra la Constitucion. Pero las objeciones en que se apoyaba eran tan débiles, tan poco satisfactorias, y las razones que la combatian eran tan fuertes y tan justas, que es difícil comprender cómo en aquella época y en épocas más recientes; pues las mismas objeciones se han repetido varias veces, hayan podido tener una influencia tan grande sobre la opinion pública.

Hagamos aquí algunas observaciones para quitar todo motivo de temor á este respecto. El Gobierno de la Union no tiene sino poderes limitados; todos los otros poderes se reservaron á los gobiernos de los Estados ó al pueblo. La autoridad del Gobierno general está limitada á un pequeño número de casos precisos, concernientes al bienestar de todos los Estados. Los gobiernos de Estados tienen un derecho de vigilancia y de revision sobre todos los intereses locales de sus Estados respectivos, lo que los identifica con los sentimientos, los afectos, las instituciones municipales, y la organizacion interior de la localidad. Tienen la administracion de justicia en los asuntos civiles y criminales que es refieren á la propiedad y á los derechos personales de sus propios conciudadanos. Deben, pues, naturalmente tener una gran parte de influencia, y encontrándose independientes los unos de los otros, tendrán frecuentes ocasiones de interponer su censura, y de organizar una resistencia comun contra el ejercicio de un poder ilegal por parte del Gobierno general.

Además, los gobiernos de Estados son, segun la teoría constitucional, partes esenciales del gobierno general. Pueden existir sin este último, pero éste no puede existir sin aquellos. El Presidente de los Estados-Unidos no puede ser elegido sin la intervencion de los Estados, y el Senado está exclusiva y absolutamente sujeto á la eleccion de las legislatura; los representantes son elegidos por el pueblo de los Estados. Resulta, pues, de todo esto que, las dos ramas del Gobierno nacional, ejecutiva y legislativa, emanan y dependen de los Estados. La soberanía de los Estados está representada en todas partes, y la soberanía nacional no está representada en esta calidad. ¿Cómo es posible que en circunstancias semejantes el Gobierno nacional sea peligroso y amenace las libertades del pueblo, á ménos que los Estados mismos, ó el pueblo de esos Estados, no conspiren para su propia ruina? Si tal conspiracion existiese, ¿no deberia considerarse como un acto de los Estados por el intermedio de sus agentes y por su propia voluntad, más bien que como una usurpacion del Gobierno nacional?

La organizacion de los gobiernos de los Estados en sus diversos departamentos, ejecutivo, legislativo y judicial; su tendencia natural á intervenir en los casos de peligro por su libertad comun; su derecho de recurrir siempre y á cortos intervalos á la libertad de las elecciones, presentan las más fuertes barreras contra toda usurpacion premeditada, que no podria realizarse sino con la cooperacion activa del pueblo de los Estados. Cuando esta cooperacion general exista, es evidente que, ni el Gobierno general, ni el de los Estados, serán ya una garantía suficiente; será preciso someterse á la voluntad pública, que ha-

biendo dado esta cooperacion, será la única capaz de destruirla.

Otra consideracion igualmente importante es que los poderes del Gobierno general son y deben ser empleados principalmente para los objetos exteriores, como la paz, la guerra, las negociaciones con las demás naciones y el comercio extranjero. En sus relaciones interiores, no toca sino á un pequeño número de objetos, como los reglamentos para el comercio, las comunicaciones y las otras relaciones entre los Estados y las contribuciones para la utilidad comun. Los poderes de los Estados al contrario, se extienden á todo lo que en el curso ordinario de las cosas concierne á la libertad, la vida y la propiedad de los ciudadanos, el órden interior, las mejoras y la prosperidad del Estado. La accion del Gobierno general es más importante, más extensa en tiempo de guerra y de peligro: la de los gobiernos de los Estados en tiempo de paz y de seguridad.

Hasta ahora, la experiencia nos ha demostrado la entera seguridad de los Estados bajo la accion bienhechora de la Constitucion; cada uno de ellos ha aumentado en poder, en vigor y en influencia, bajo el aspecto de la riqueza, de la renta, de la poblacion, del comercio y de la agricultura. Nadie se atreverá á afirmar que sus poderes hayan disminuido, con respecto á la union, aun cuando nuestra poblacion desde la fecha de la Constitucion, ha subido desde tres millones de hombres á más de doce millones. Nadie pretenderá que el poder de los Estados haya disminuido por actos del Gobierno general. Si este último ha adquirido más respeto, más cariño y estimacion, es porque se ha comprendido que era el guar-

dian más vigilante de nuestros derechos públicos y privados, el aliado natural de los gobiernos de Estados en la administracion de la justicia y en el progreso de la prosperidad pública. Se le ama, no por su poder, sino por sus beneficios; no porque manda, sino porque protege; no porque vigila sobre los intereses comunes, las libertades y los derechos del pueblo, sino porque los sostiene.

CAPITULO VI

DISTRIBUCION DE LOS PODERES

La distribucion de los poderes varía segun la forma de los gobiernos.—Despotismo.—Aristocracia pura.—Democracia.—Un gobierno mixto.—Separacion de los tres poderes legislativo, ejecutivo y judicial.—Necesidad de esta separacion.—Cómo debe ser entendida.

El breve estudio sobre la índole de la Constitucion de los Estados-Unidos, nos ha conducido naturalmente al exámen de los principios fundamentales, conforme á los que ha sido organizada para alcanzar los diferentes objetos designados en el preámbulo. Todo gobierno debe encerrar en sí mismo, á lo ménos si quiere tener energía y estabilidad, el ejercicio de los tres grandes poderes: legislativo, ejecutivo y judicial. El modo y la extension de su ejercicio, y los diferentes funcionarios que son investidos de esos poderes, constituyen las diferentes formas de gobierno. En los gobiernos absolutos, estos tres poderes están confiados á un solo individuo; esta forma de gobierno es llamada despotismo, porque la soberanía del Estado reside en una sola persona. Si estos poderes están exclusivamente confiados á un pequeño número de individuos, constituyendo un consejo soberano y perma-

nente, este gobierno es llamado con propiedad aristocracia absoluta. Si ellos son ejercidos por el pueblo en general en asambleas soberanas, entónces el gobierno es una democracia absoluta. Pero más generalmente se encuentran divididos estos poderes y ejercidos separadamente por diversos funcionarios. Entónces, cada poder forma un departamento separado, y esta forma constituye el gobierno mixto. Es una monarquía mixta, si el poder ejecutivo pertenece hereditariamente á una familia; es una aristocracia mixta, si es algun poder hereditario en varias familias; y en fin, es una democracia mixta ó república, cuando los poderes no son hereditarios sino delegados por las elecciones. En una monarquía ó una aristocracia mixta, algunas de las funciones legislativas ó judiciales, son ó pueden ser hereditarias; pero en una república representativa, todos los poderes emanan del pueblo; son ejercidos por funcionarios elegidos, y no pasan nunca de los individuos electos á sus herederos. Se fija un término despues del cual vuelven de nuevo al pueblo, para ser de nuevo tambien confiados por él, en nuevas elecciones.

La Convencion que redactó el proyecto de la Constitucion, decidió en primer lugar, "que era necesario establecer un Gobierno nacional, compuesto de los poderes legislativo, judicial y ejecutivo," y de esta primera proposicion emana toda la organizacion del gobierno de los Estados-Unidos.

En el establecimiento de gobiernos libres, la division entre funcionarios diferentes de los tres poderes de gobierno, el ejecutivo, el legislativo y el judicial, ha sido un principio fundamental para los hombres de Estado, y

se ha considerado como un principio importantísimo, que estos poderes sean distintos é independientes. Así aparece con insistencia en las cartas de los diferentes Estados.

Las razones en que se apoya este principio, parecen muy satisfactorias; pero lo que es todavía más importante que los mejores razonamientos, es, que la experiencia ha demostrado que él reposa sobre una justa apreciacion de la naturaleza del gobierno, de las garantías y de la libertad del pueblo. Y no es un pequeño elogio de la Constitucion de los Estados-Unidos, el que en lugar de haber sido ésta adaptada á una teoría nueva, ella ha tomado por base de su organizacion la verdad práctica. Ha colocado en manos diferentes los poderes legislativo, ejecutivo y judicial. Ha variado, como vamos á verlo, la duracion de su ejercicio y su organizacion.

Cuando hablamos de la separacion de los tres grandes departamentos del Gobierno, y sostenemos que esa separacion es indispensable á la libertad pública, entendemos esta máxima en un sentido limitado, y no queremos afirmar al decirlo, que ellos deban estar enteramente separados, y ser distintos, sin el menor vínculo de union ó dependencia uno del otro. Nuestra verdadera opinion es, que la totalidad de los poderes de uno de estos departamentos, no debe ser confiada á las mismas manos que poseen la totalidad de los poderes de otro departamento. Esta confusion seria subversiva de los principios de una Constitucion libre.

Cuando examinemos en detalle los diferentes poderes que pertenecen á cada uno de los departamentos, veremos de una manera más completa hasta qué punto la Constitucion de los Estados-Unidos en la separa-

cion de estos departamentos y en la confusion accidental de algunos de los poderes, ha llenado el objéto de la importante máxima de que hemos hablado. Pero la verdadera, la única prueba, debe ser la experiencia, que corrige los errores de la teoría, al mismo tiempo que fortifica é ilustra los juicios invariables de la naturaleza.

CAPITULO VII

PODER LEGISLATIVO

La Constitucion consagra el principio de la division en dos Cámaras.—Exámen de este principio, sus ventajas.—Principales argumentos en su favor.—Utilidad de una Cámara superior ó Senado.—Ella detiene el impulso de la Cámara popular.—Arroja más luz en las discusiones.—Modera la movilidad de la opinion pública.—Da al gobierno espíritu de tradicion.—Obra como freno sobre los representantes y sobre el pueblo.

El artículo 1º de la Constitucion, contiene la organizacion y el detalle de los poderes del Congreso de la Union. Cada seccion de este artículo, como cada uno de los demás artículos, exigirá un análisis escrupuloso y un exámen distinto; nos proponemos, pues, en este comentario examinarlas separadamente, explicar las razones en que se apoyan, las objeciones que se les han hecho, y la interpretacion de sus términos, siempre que pueda ser hecha de una manera satisfactoria.

La primera seccion del artículo primero, está concebida de la manera siguiente: *el Congreso de los Estados-Unidos, compuesto de un Senado y de una Cámara de representantes, será investido de todos los poderes legislativos.*

Esta seccion establece como regla fundamental, el ejer-

cicio del poder legislativo por dos cámaras, distintas é independientes. En la Confederacion, este poder estaba totalmente confiado á una sola Cámara, y aun cuando fuese entónces limitadísimo, su concentracion en un solo cuerpo habia parecido un vicio más de aquella forma de gobierno. Si se habia podido creer hasta cierto punto conveniente entregar á una sola asamblea los poderes limitados de la Confederacion, era una cosá poco de acuerdo con los principios de buen gobierno, confiarle los poderes más amplios y más enérgicos, delegados por la Constitucion.

La utilidad de la division del poder legislativo en dos Cámaras, cada una con un derecho de veto sobre la otra, es admitida ahora por todos los espíritus reflexivos; pero esta division no ha encontrado siempre la misma aprobacion; todavía es á veces combatida por los espíritus especulativos y por los hombres de gabinete; y no obstante, se ha hecho observar que, en la ciencia política, no habia quizá máxima más importante, ni que ejerciese mayor influencia sobre las operaciones del gobierno.

No carecerá, pues, de interes, arrojar una mirada sobre los principales argumentos invocados en favor de esta division. El primero y principal es que, ella constituye el más fuerte dique contra una legislacion precipitada y opresiva. Los cuerpos políticos son accidentalmente arrastrados por la violencia de las pasiones; son impetuosos, impacientes é irritables. La costumbre de funcionar juntos, produce además la tendencia que á falta de otras palabras llamaremos con la expresion francesa de *esprit de corps*: espíritu de cuerpo. Algunos jefes populares adquirieron frecuentemente un ascendiente extraordinario sobre la

asamblea, por sus talentos, su elocuencia, sus intrigas ó su astucia. Las medidas son tomadas con precipitacion, discutidas sin atencion y examinadas sin prudencia. La impaciencia de la multitud hace imposible toda deliberacion, cuando se trata de una medida popular y de ventaja. En tales circunstancias, no es raro ver rechazar las objeciones más razonables, no solamente porque los partidarios de estas medidas manifiestan muy poco deseo de someterlas á exámen, sino porque aun los opositores mismos se ven obligados frecuentemente á guardar un silencio demasiado confiado.

Un cuerpo legislativo está poco dispuesto á desconfiar de sus poderes, y mucho ménos todavía á limitar su ejercicio. Fijando él mismo las reglas de sus deliberaciones, las relaja fácilmente siempre que hay urgencia en decidir; y si no siente ningun freno á su voluntad, rara vez se detiene en un más largo exámen, para ver y analizar una proposicion en todas sus relaciones con la sociedad.

Sin embargo, no es una legislacion inconsiderada y precipitada, el peligro contra el que se debe estar más en guardia en el curso ordinario de las cosas, sino contra la fuerte propension de las corporaciones, á acumular poderes en sus manos, á extender su influencia y á ensanchar el círculo de los medios y de los objetos sometidos á su ingerencia. Si la totalidad de los poderes legislativos está confiada á una sola asamblea, no se podrá poner freno alguno al ejercicio de este poder.

Ella justificará cada usurpacion con el pretexto de la necesidad ó de la exigencia del bien público. Se ha repetido frecuentemente que, estos pretextos eran la excusa ordinaria de las tiranías; pero es tambien cierto que, son igual-

mente invocados por los cuerpos políticos investidos de poderes cuyo ejercicio no está limitado. M. Hume ha hecho observar con grande sagacidad que, en general los hombres tenian más probidad en sus asuntos privados, que en los negocios públicos, y que irán más léjos para servir un partido, que para servir su interes personal. El honor es un gran freno para el género humano; pero cuando una reunion de hombres procede en comun, este freno pierde una gran parte de su fuerza, porque cada individuo está seguro de la aprobacion de los de su partido, para todo aquello que sirve al interes comun, y tambien aprende muy pronto á despreciar los clamores de sus adversarios. Esta opinion no pertenece exclusivamente á M. Hume; es la base de los razonamientos políticos de los más eminentes estadistas, en todos los siglos, y es el resultado de un conocimiento profundo de las pasiones, de las debilidades, y en una palabra, de la historia de la humanidad. Cuando se quiere, pues, defender los derechos y las libertades del pueblo, contra toda usurpacion, y asegurarle al mismo tiempo los beneficios de una Constitucion libre, es en extremo importante poner algun freno al ejercicio ilegal del poder legislativo, que en todo gobierno es el poder predominante, y el más irresistible.

La utilidad de la division del congreso en dos Cámaras, de las que cada una posea un derecho de *veto* sobre la otra, está además justificado por las razones siguientes.—Primeramente, presenta garantías contra una legislacion intempestiva, precipitada y peligrosa; permite reparar los errores ántes de que hayan podido producir algunas desgracias públicas; deja necesariamente un espacio de tiempo entre la proposicion y la adopcion definitiva de una

medida; deja tambien algun tiempo á la reflexion y á las deliberaciones sucesivas de los diferentes cuerpos organizados por principios diferentes y movidos por motivos diversos.

En segundo lugar, esta division es un obstáculo á los esfuerzos de los partidos, para obtener en su interes algunas disposiciones legislativas que no estuviesen en armonía con el bien general. La existencia sola de otro cuerpo, investido de poderes iguales, celoso de sus propios derechos, superior á la influencia de los cabecillas que favorezcan una medida particular, y llamado él mismo á pronunciar sobre el mérito de esta medida, es una circunstancia que tenderá naturalmente á desalentar los esfuerzos de aquellos que buscan el éxito por la sorpresa, la corrupcion ó la intriga. Es mucho más difícil engañar, corromper ó seducir dos cuerpos políticos que uno solo, sobre todo si los elementos que los componen difieren esencialmente.

En tercer lugar, como la legislacion rige sobre la comunidad entera, abraza intereses difíciles y complicados, y pide ser ejercida con prudencia, es de mucha importancia poder contar para el exámen con espíritus independientes, movidos por sentimientos y opiniones diferentes, y algunas veces aun opuestos. Nadie ignora cuán imperfecta es la legislacion de los hombres, á pesar del cuidado para asegurar una deliberacion completa; cuántos principios dudosos contiene, y de una utilidad aun más dudosa, y en fin, cuán variables y defectuosas son sus disposiciones para proteger los derechos y reparar las injusticias. Luego, todo lo que despierta naturalmente la duda, demanda circunspeccion, estimula la vigilancia, y debe servir singularmente para ponernos en guardia contra la precipitacion

en la confeccion de las leyes ó su modificacion, lo mismo que contra la facilidad para ceder á las sugestiones de la indolencia, á los proyectos egoistas de la ambicion, ó á los hábiles artificios de los demagogos corrompidos é hipócritas. Para llegar á este resultado, nada se ha encontrado hasta ahora más eficaz que la creacion de una segunda cámara independiente, encargada de revisar los trabajos legislativos de la otra cámara, de modificarlos, enmendarlos ó rechazarlos, segun su propia voluntad, al mismo tiempo que sus propios actos quedan recíprocamente sometidos al mismo exámen.

Y en cuarto lugar, difícilmente se podria encontrar una garántía equivalente contra las usurpaciones de los derechos constitucionales y las libertades del pueblo. Algernon–Sidney ha dicho con mucha razon, que el poder legislativo ès casi siempre arbitrario, y que no debe confiarse á manos que no estén obligadas á obedecer las leyes que han hecho. Y es una observacion igualmente verdadera, que este poder muestra una tendencia contínua á libertarse de sus propios vínculos, sea por la pasion, la ambicion, la advertencia, la influencia predominante de una faccion, ó la influencia de los intereses particulares. En circunstancias semejantes, la barrera más eficaz contra toda opresion casual ó intencional, es dividir las operaciones de este poder, oponer el interes al interes, la ambicion á la ambicion, y combinar en fin, el espíritu de dominio de una parte de este poder, con el espíritu de dominio de la otra. Es evidente que miéntras más múltiples sean los elementos que entren en la composicion de estas dos fracciones, la seguridad será mayor.

Tal es el resúmen de los principales argumentos en que

se apoya el sistema de la division del poder legislativo en dos cámaras. La experiencia ha demostrado que si esta division no ha sido en todos los casos un freno bastante poderoso contra una legislacion precipitada é inconstitucional, muy frecuentemente ha bastado para impedirla. No es probable que hoy ni un solo Estado quisiera consentir en la reunion de estas dos cámaras en una sola asamblea. Debemos reconocer sin embargo, que en todos tiempos se han encontrado espíritus superiores, que por entusiasmo, por amor á la unidad, ó por dedicacion á una teoría, han reclamado vivamente la unidad del poder legislativo, por razones plausibles, poderosas quizá, pero que no nos han parecido convincentes.

Despues de haber considerado los argumentos generales que sirven para justificar la division del poder legislativo en dos cámaras, es conveniente, para terminar, presentar un compendio de las razones que han parecido más importantes y que han influido más sobre la estructura de la Constitucion actual: queremos, sobre todo, hablar del establecimiento del Senado, porque con respecto á la Cámara de representantes, nadie ha puesto en duda la conveniencia de que ejerciera el poder legislativo, aun cuando las opiniones hayan estado divididas sobre la manera de elegirla.

Se ha justificado por las razones siguientes, la creacion de un Senado con poderes iguales:

I. Es un mal inherente al gobierno republicano, pero en un grado menor que en los otros, el que aquellos que están encargados de dirigirlo, olvidan sus obligaciones hácia sus constituyentes, y se muestran infieles á sus deberes más importantes. Bajo este punto de vista, un Se-

nado, que constituya una segunda cámara de la asamblea legislativa, distinta de la primera, y compartiendo con ella el poder legislativo, es una garantía para el gobierno, duplica la seguridad del pueblo; desde que exige el concurso de dos cuerpos para tramar una usurpacion ó una perfidia, miéntras que de otra manera, la ambicion ó la corrupcion de uno solo bastaria. Esta garantía, se agrega, está fundada sobre principios tan claros y tan bien comprendidos en los Estados–Unidos, que seria supérfluo el desarrollarlos. Como miéntras ménos semejante sea el espíritu de estos dos cuerpos, son ménos de temer los proyectos funestos, es de buena política establecer esta diferencia en todas las circunstancias que no sean incompatibles con la armonía necesaria al cumplimiento de las medidas convenientes y con los principios de un gobierno republicano.

II. La necesidad de un Senado no está ménos indicada por la propension de toda asamblea única y numerosa, para ceder al impulso de las pasiones violentas é irreflexívas, y dejarse llevar á medidas peligrosas, promovidas por jefes facciosos; se podrian citar numerosos ejemplos tomados de la historia de los Estados–Unidos y de la de todas las naciones. Un cuerpo destinado á corregir esta debilidad, no debe estar sometido á ella, y para esto debe ser poco numeroso, gozar de cierta fuerza y funcionar con diferentes títulos apropiados á su objeto.

III. Otro defecto que debe remediar el Senado, es la falta de un justo conocimiento de los objetos y de los principios de la legislacion. Un buen gobierno supone dos cosas: la fidelidad en seguir su propósito y el conocimiento de los medios que deban conducirle más seguramente á ese fin. Se ha dicho frecuentemente qne los

gobiernos de América no habian prestado bastante atencion á esta última parte y que la institucion del Senado permitiria esperar una fidelidad mayor y una legislacion más hábil. ¿De qué sirven las leyes de revocacion, interpretacion ó enmienda que llenan nuestros códigos y los deshonran?

¿No son ellas otros tantos monumentos de una legislacion irreflexiva, otras tantas acusaciones contra aquellas que las han precedido? ¿No son, en fin, otras tantas pruebas dadas por el pueblo de los valiosos auxilios que puede darle un Senado bien constituido?

IV. Una corporacion semejante, impedirá la demasiada movilidad de los consejos públicos, causada por la renovacion frecuente de nuevos miembros; porque un cambio de hombres trae necesariamente un cambio de opiniones y éste un cambio de administracion. Esta instabilidad en la legislacion, disminuye el respeto y la confianza en el exterior, la seguridad y la confianza en el interior; tiende igualmente á debilitar el vigor del comercio y de la industria, á disminuir las garantías de la propiedad y á alterar el honor y el afecto que son indispensables para la duracion de las instituciones políticas.

V. Se ha dicho tambien, por paradógico que parezca, que en algunos casos importantes, la falta de responsabilidad nacia de la frecuencia de las elecciones. Para ser conforme á la razon, la responsabilidad debe estar limitada á los objetos que dependen de la autoridad responsable; y para ser eficaz, debe relacionarse á los actos de aquella autoridad que pueden ser apreciados y juzgados por los constituyentes. Algunas medidas producen efectos inmediatos y sensibles; otras, al contrario, dependen de

la ejecucion de proyectos sucesivos y producen efectos graduales é insensibles; si pues no hay más que una sola asamblea nombrada por un corto período, difícilmente se llegará á conservar la sucesion de medidas contínuas, necesarias para mantener el encadenamiento del pasado con el porvenir. Miéntras más numerosas son esas asambleas, más móviles son sus elementos, y más difícil es obtener de miembros que se renuevan sin cesar, una garantía personal y una uniformidad de accion en los objetos importantes para el bien público.

VI. En fin, un Senado convenientemente constituido obrará como un saludable freno sobre los representantes y sobre el pueblo mismo, poniéndolos en guardia contra sus propias ilusiones y contra sus errores. En todos los gobiernos, y especialmente en todos los gobiernos libres, la opinion tranquila y reflexiva de la comunidad, debe prevalecer en el ánimo de los gobernantes; pero hay momentos en los negocios públicos, en que el pueblo, excitado por alguna pasion desarreglada ó por algun beneficio ilícito ó seducido por los consejos artificiosos de hombres interesados, provoca medidas que él mismo, poco despues, siente y condena. En estos momentos críticos, cuán saludable será la intervencion de un cuerpo compuesto de ciudadanos respetables y elegidos fuera de las causas de excitacion, para contener el extravío de la opinion pública, hasta que la razon, la justicia y la verdad, hayan vuelto á tomar su imperio sobre los espíritus! La historia fortifica estas consideraciones, mostrándonos que las repúblicas que han carecido de esta institucion, no tuvieron una larga existencia.

CAPITULO VIII

CAMARA DE REPRESENTANTES

Principios de la Representacion.—Condiciones de capacidad de los electores y derecho de sufragio.—Duracion de las funciones de representantes.—Condiciones de capacidad para los representantes.—Edad.—Derecho de ciudad.—Residencia.—Reparticion de los representantes entre los Estados.—Diferentes sistemas.—La Constitucion proporciona la representacion á la poblacion.—Derecho de la Cámara de representantes para elegir su presidente y funcionarios.

La segunda seccion del artículo primero contiene la organizacion de la Cámara de representantes: "la Cámara de representantes se compondrá de miembros elegidos cada dos años por el pueblo de los diversos Estados, y los electores de cada uno de ellos deberán tener las cualidades requeridas para serlo de la cámara más numerosa de la legislatura del Estado."

Desde que se adoptó la division del poder legislativo en dos cámaras distintas y separadas, debieron ocuparse, de su organizacion. Es evidente que esta organizacion era susceptible de una gran variedad y de modificaciones muy diversas con respecto á los principios de la representacion, á las condiciones de capacidad de los electores y de los elegidos, al número de miembros

que compondria cada cámara y á la duracion de sus funciones.

I. *Principios de la representacion.*—El pueblo americano gozaba de mucho tiempo atrás, del privilegio de la eleccion, á lo ménos con respecto á una parte de la legislatura, y aun de dos en algunas colonias. El establecimiento de una Cámara de representantes bajo denominaciones diferentes, como la de Cámara de delegados, Cámara de comunes ó aun Cámara de representantes, emanada directamente del pueblo, responsable hácia él, ó que poseia una autoridad legislativa distinta é independiente, era una institucion familiar á las colonias y que estaba en grandísimo favor entre los americanos. Los americanos habian pensado, con razon, que pues que el Gobierno nacional debia administrar en el interes del pueblo en general, era esencial para el mantenimiento de los derechos y de las libertades del pueblo, que la rama más numerosa de la legislatura estuviese bajo su dependencia inmediata y simpatizara con él. Por lo demás, no habia novedad alguna en esta opinion. Estas ideas no eran el resultado del estado de dependencia de las colonias, dependencia que en una monarquía habria podido despertar su susceptibilidad contra las invasiones del poder; habian sido importadas de la madre patria. Los colonos habian comprendido el valor inapreciable de la Cámara de los comunes, como constituyendo una parte del parlamento inglés: pensaban que en todo tiempo habia sido la mejor garantía contra la opresion de la Corona y de la aristocracia. Miéntras que la facultad de imponer contribuciones y de disponer de las rentas, habia permanecido en manos de la cámara popular, habia sido

difícil para la usurpacion existir mucho tiempo sin freno, y la prerogativa real habia debido ceder á una necesidad que dominaba la bolsa y la espada. No fué, pues, necesario ningun razonamiento para probar á los pueblos de América las ventajas de una Cámara de representantes emanada directàmente de ellos, que velase por sus intereses, sostuviera sus derechos, expresara su opinion é hiciera conocer sus necesidades y reparar las injusticias; que introdujera, en fin, la influencia popular en todos los actos del Gobierno. La experiencia, lo mismo que la teoría, les habian enseñado como un principio de todo gobierno libre, y sobre todo, de un gobierno republicano, que ninguna ley debia hacerse sin la cooperacion y el consentimiento de los representantes del pueblo, y que los representantes debian ser elegidos por el pueblo, sin la intervencion de ningun funcionario que pudiese debilitar su responsabilidad ó modificarla.

Encontramos, en consecuencia, que segun estas consideraciones, la segunda seccion del artículo primero dispone que la Cámara de representantes *se componga de representantes elegidos por el pueblo de los diferentes Estados.* La eleccion debe ser hecha directamente por él, y por consecuencia, la influencia, la responsabilidad y el poder son tambien directos. Si se hubiese admitido una operacion intermedia, como la eleccion en colegios electorales ó por funcionarios electos y facultados especialmente para este objeto, es evidente que la dependencia de los representantes hácia el pueblo ó su responsabilidad, habria sido mucho ménos sentida y mucho más trabada. La influencia debe naturalmente acompañar al patronato; las corporaciones elegidas habrian sido los patronos y los

guías de los representantes, y el pueblo se habria hecho el instrumento de la ruina de sus propias libertades y de sus propios poderes.

II. *Condiciones de capacidad de los electores.*—Pero este principio fundamental de la eleccion por el pueblo, por importante que sea, no bastaria solo á la seguridad pública, si no estuviese rodeado de garantías y de precauciones auxiliares. Era, pues, indispensable determinar las condiciones de capacidad de los electores. Aquí se presentaban entónces las graves cuestiones de saber por quién y cómo debia ser hecha la eleccion; cuestiones vitales para el sistema de gobierno y de un resultado decisivo para la duracion y la eficacia de sus poderes. Este asunto ofrecia un vasto campo á las dudas, á las especulaciones ingeniosas y á las investigaciones teóricas; se formularon, como era de presumir, opiniones muy diversas. ¿A quién debe confiarse el derecho de sufragio en un gobierno libre? ¿El derecho de sufragio debe ser universal, debe ser restringido, debe pertenecer á muchos ó á un pequeño número? Si debe ser restringido, ¿cuáles son los límites convenientes? Tales fueron los puntos que dividieron á los espíritus.

Estas cuestiones han sido siempre de una solucion muy difícil, en la teoría y en la práctica de los diferentes Estados, aun de los Estados libres tanto antiguos como modernos; han admitido una grandísima variedad en su forma ó en su interpretacion. Tal vez es imposible dar una solucion general, que pueda servir de regla cierta y sin excepcion para todos los siglos y para todos los países. Las costumbres, los hábitos, los caractéres y las tendencias de los diferentes pueblos, la situacion de cada

territorio, las organizaciones diversas y las clases de la sociedad, la influencia de las instituciones religiosas, civiles ó políticas, los peligros y las dificultades de los tiempos, el grado de inteligencia ó de ignorancia de los pueblos, el clima mismo y los productos del suelo, la gravedad fria y meditativa del Norte, la excitacion ardiente y agitada de las regiones meridionales, todas estas cosas han producido y producirán siempre en los principios y en las opiniones sobre el derecho de sufragio, modificaciones que no podrán ser fácilmente ni justificadas ni coudenadas.

Sin insistir sobre los argumentos de la teoría á este respecto, se puede decir que toda sociedad civilizada ha determinado modificar y arreglar el derecho de sufragio por sí misma, segun su propia y libre voluntad. En los Estados-Unidos, cada constitucion de gobierno ha admitido como principio fundamental, el derecho del pueblo del Estado para cambiar, abolir y modificar la forma de su gobierno conforme á su voluntad soberana. En la práctica, el pueblo de cada Estado ha ido mucho más léjos, y ha resuelto un problema mucho más difícil, decidiendo cuáles electores tendrian derecho de aprobar y de rechazar la Constitucion redactada por los cuerpos delegados y bajo su direccion. Para la adopcion de las constituciones de los Estados, no se pidió nunca sino el consentimiento de aquellos á quienes se habia dado esta capacidad, con exclusion de las mujeres, de los menores y de todas las otras personas en quienes la ley no habia reconocido el derecho de sufragio. Sin embargo, las constituciones fueron declaradas obligatorias para todos, y hasta para la minoría opositora. Segun esto, se puede ver

cuán poco reconocido ha sido en la práctica misma de los gobiernos más libres, el derecho abstracto y absoluto de sufragio. Si esta observacion no nos satisface, nos hace, al ménos, comprender la variedad de sistemas que se encuentran en el establecimiento del derecho de sufragio, sin que se pueda decir cuál es el más conforme á la justicia, el más en relacion con una buena administracion, y más apropiado para garantir la seguridad pública. Ella nos muestra que la cuestion es por su naturaleza complexa y poco susceptible de una solucion simple, aplicándose rigurosamente á las circunstancias y á las condiciones, á los intereses y á los sentimientos, á las instituciones y á las costumbres de todos los pueblos. El mismo sistema que haya aumentado el bien público, garantido la libertad y favorecido la prosperidad en un siglo y en una nacion, producirá tal vez efectos enteramente contrarios en circunstancias locales, físicas ó morales diferentes.

Nos alejariamos demasiado del objeto de estos comentarios, si emprendiéramos el exámen de las diferentes modificaciones del ejercicio del derecho de sufragio, entre los antiguos y entre los modernos; los ejemplos de Grecia y de Roma en los tiempos antiguos, y los de Inglaterra en los modernos, nos presentan una enseñanza muy instructiva. En Inglaterra las condiciones de capacidad de los electores, y los modos de representacion, eran varios y fundados en principios poco comunes. Los condados estaban representados por caballeros elegidos, por propietarios territoriales; las aldeas y las ciudades estaban representadas por los vecinos, y los ciudadanos ú otras personas elegidas por los ciudadanos ó vecinos, conforme á las reglas establecidas por la costumbre ó

prescritas por las cartas de cada aldea ó ciudad. Estas cartas sometián el derecho de sufragio á las condiciones más variadas. En las colonias de América, las cartas y las leyes tampoco sometieron el derecho de sufragio á reglas uniformes; en algunas colonias se seguian los usos de la madre patria: los propietarios de bienes raíces solamente eran electores; en otros se aproximaban casi al sufragio universal, y habia algunos que habian adoptado un término medio, y en los cuales el derecho de sufragio dependia de la obligacion de pagar el impuesto, ó era anexo al privilegio de ser miembro libre ó hijo mayor de un miembro libre de una ciudad ó de una corporacion. Cuando la revolucion trajo la separacion de las colonias y las constituyó en Estados independientes, una diversidad muy grande se hizo notar en sus constituciones; la misma diversidad se extendió á las constituciones de los Estados que se formaron despues, y en aquellos en que fueron revisadas para someterse á la ratificacion definitiva del pueblo. Así, en algunos Estados, el derecho de sufragio está anexo á la residencia durante cierto tiempo y al pago de los impuestos; en otros al derecho de ciudad y á la residencia; en algunos á la propiedad y al pago de los impuestos, cumplimiento de los cargos públicos, como el servicio en la milicia. No se encuentran dos Estados que hayan admitido las mismas bases para el derecho de sufragio. El derecho absoluto de sufragio no fué nunca positivamente reclamado ni rehusado, sino que se le consideró siempre como un objeto de simple administracion civil, que debia ser organizado segun las reglas aprobadas por la mayoría, y en relacion

con las condiciones morales, físicas é intelectuales del Estado.

La convencion reunida para redactar el proyecto de la Constitucion de la Union, conocia, pues, la diversidad de disposiciones adoptadas por los Estados, en materia de elecciones. La definicion ó derecho de sufragio fué mirada con razon como punto fundamental en un gobierno republicano, y que debia ser establecido y arreglado en la Constitucion por la convencion misma. Confiar este cuidado al Congreso ó remitirse á la discrecion de los Estados, parecia igualmente inconveniente.

El segundo medio sobre todo, habria puesto bajo la independencia del gobierno de los Estados, una parte del Gobierno federal que no debia depender sino del pueblo solo. Dos proyectos sobre este asunto fueron sometidos á la Convencion; por el primero se proponia un sistema uniforme para todos los Estados; por el segundo, se conformaba á las condiciones existentes en los Estados por medio de un sistema mixto de representantes. En favor del primer proyecto, se decia que, los Estados debian tener una representacion igual en el seno de la Cámara de representantes, y que se llegaria á este resultado, fijando condiciones uniformes de capacidad para los electores, que expresarian así en la Union la opinion de todos los ciudadanos. Que si los representantes eran elegidos en algunos Estados por los propietarios solamente, en otros por los ciudadanos de edad competente, en algunos por todos los miembros libres de las ciudades ó de las corporaciones, ó en fin, por todos los contribuyentes, ciertas clases ó ciertos intereses estarian exclusivamente representados en los diferentes Estados, y se faltaria así á los fines de la Consti-

tucion; es decir, al interes general y á la defensa comun. En fin, se agregaba que el sistema uniforme tenia tambien la ventaja que no creaba celos entre los Estados, y que era más propio para satisfacer al pueblo por la regularidad y la igualdad de sus operaciones, y por su completa independencia de las legislaciones locales.

En favor del segundo proyecto se alegaba que, reducir las diferentes condiciones vigentes en los Estados á una regla uniforme, era una tarea muy difícil para la convencion, y satisfaria poco á los pueblos de los Estados. Que la convencion difícilmente encontraria una regla que respondiese á los escrúpulos, á las preocupaciones ó á los intereses de la mayoría de sus miembros. Que así la Virginia no renunciaria al derecho exclusivo de los propietarios; Rhode Island ó Connecticut al derecho exclusivo de los hombres libres; los otros Estados, al derecho de los contribuyentes. Que un apego natural á un derecho sancionado por antiguos usos, prevendria á los Estados contra todo cambio importante en sus instituciones; y en fin, que esta tentativa de reforma seria un obstáculo á la adopcion de la Constitucion misma, que peligraria así por una teoría aventurada.

Estas últimas razones parecen haber decidido á la convencion, quien declaró en consecuencia, "que los electo-" res de cada Estado, deberian tener las condiciones exigi-" das para los electores de la Cámara más numerosa de la " legislatura del Estado." Sobre esta cláusula, el *Federalista* ha hecho la observacion siguiente: "La disposicion con-" sagrada por la convencion, parece ser la mejor que haya " podido adoptarse; es satisfactoria para los Estados, por-" que es conforme á las reglas que han establecido ellos

"mismos; es segura para la Union, porque, fijada por las "Constituciones de los Estados, no puede ser alterada "sino por el gobierno de los Estados, y no se puede te- "mer que los pueblos cambien sus constituciones de ma- "nera que disminuyan los derechos que les han sido ga- "rantidos por las constituciones federales."

III. *Duracion de las funciones de los representantes.*— Para asegurar la conservacion durable de las libertades del pueblo, son todavía indispensables otras garantías. Si la legislatura una vez formada es perpétua, ó no tiene otro término que el de la vida de los representantes, si éstos no pueden ser reemplazados sino en los casos de muerte ó renuncia de sus funciones, es fácil comprender que en circunstancias tales, el pueblo no tendrá sino un débil dominio sobre sus actos. Entónces, si el cuerpo legislativo se corrompe, el mal no tendrá remedio, á ménos de no hacer una revolucion. Pero cuando los cuerpos legislativos se suceden á cortos intervalos, si el pueblo desaprueba la marcha seguida hasta entónces, puede corregir las faltas por el ejercicio tranquilo y regular de su derecho de eleccion. Además, cuando una asamblea legislativa sabe que debe disolverse, y que sus miembros volverán á la vida privada, comprende que su interes y su deber se ligan al interes comun. El diputado debe mirarse como el representante de la nacion entera, y como obligado á proveer al bienestar general y á vigilar por la seguridad de éstos; en un sentido más limitado, sin embargo, debe sentirse tambien responsable hácia sus comitentes, obrar en su interes, de concierto con el resto del pueblo de la Union, y considerarse como su amigo y su más firme defensor.

Las elecciones frecuentes son ciertamente el mejor me-

dio, si no el único, de hacer eficaces la dependencia, la simpatía y la responsabilidad entre los representantes del pueblo. Pero la cuestion de saber cuál deberá ser la frecuencia de las elecciones, no puede ser resuelta de una manera absoluta; ella depende esencialmente de consideraciones diferentes en cada nacion, y que varían con la extension de su territorio, su edad, sus condiciones, sus instituciones y sus circunstancias locales.

Si el Gobierno es poco entendido y está concentrado en una sola ciudad, los ciudadanos podrán fácilmente elegir diputados y cambiarlos á menudo, sin ninguno de los inconvenientes que existirian siendo el territorio extenso, la poblacion esparcida, y los medios de comunicacion poco numerosos y difíciles. Si todos los habitantes que deben votar residen en ciudades y aldeas, poco inconveniente habrá en convocarlos á menudo para proceder á elecciones; pero no así estando los habitantes esparcidos en un territorio espacioso, ú ocupados en trabajos de agricultura, como los plantadores y arrendatarios que deben reunirse á grandes distancias de sus domicilios. En estos casos, la pérdida del tiempo, los gastos de viajes, la imperfeccion de las comunicaciones, disminuirá necesariamente el ejercicio del derecho de sufragio. Si las elecciones fueran frecuentes, podria temerse la indiferencia general, porque no crearian sino intereses poco importantes, y ocasionarian pesadas cargas. La naturaleza de las empresas y de los trabajos del pueblo, debe tambien influir en la solucion de la cuestion; si la mayor parte de los ciudadanos se encuentran comprometidos en operaciones que los retienen mucho tiempo ausentes, como las grandes pescas, el comercio extranjero y otras empresas semejantes, que

requieren ocupacion contínua ó en épocas determinadas, las elecciones que vengan á perjudicar estos intereses principales, serán á la vez inoportunas y opresivas. En tales circunstancias, podria suceder que, una débil minoría, dominase á la mayoría y estableciera su ascendiente sobre los asuntos de Estado.

La tarea de la legislacion difiere completamente en los pequeños Estados de lo que debe ser en los grandes; en las naciones entregadas á un solo género de empresas ó á los trabajos del campo, de aquellas que se consagran á los trabajos tan variados de la agricultura, de la industria y del comercio, en donde los capitales circulan con una extrema rapidez y donde la legislacion debe ser renovada á menudo, para responder á las exigencias de las situaciones tambien nuevas de esa sociedad. Una sola semana bastaria para los trabajos legislativos ordinarios de un Estado del tamaño de Rhode Island, miéntras que varios meses bastarian apénas para el de New-York. La Gran Bretaña consagra seis meses á los multiplicados y variados trabajos de su legislacion; un tiempo mucho menor basta á la pequeña República de Ginebra ó á los principados de Alemania. Aténas, cuyo territorio era pequeño, se ocupaba de sus trabajos legislativos sin trabar la marcha diaria de sus negocios, y Roma, cuando era dueña del mundo, podia apénas, en el año entero, atender á todas las exigencias de su imperio. Cuando deliberaba sobre los asuntos del mundo entero, comprendia que la legislacion, para ser sábia y segura, debia proceder con lentitud y prudencia, y que el conocimiento profundo, lo mismo que el poder, eran indispensables para el buen gobierno de sus provincias.

La situacion de una nacion con respecto á aquellas que la rodean, reclama tambien una marcha diferente en la legislacion é intervalos igualmente diferentes entre las elecciones. Si, por ejemplo, una nacion está rodeada de vecinos poderosos y guerreros, su gobierno debe poseer medios de accion prontos y enérgicos para rechazar toda agresion y defender sus derechos. La renovacion frecuente de los consejos públicos, le dejaria no solamente expuesto á los peligros, sin que pudiese contar con un cuerpo político capaz de obrar en circunstancias imprevistas, sino que por las fluctuaciones de la opinion, introduciria la debilidad y la irresolucion en sus consejos. Para obrar con eficacia, los hombres necesitan meditar las medidas que toman, madurar su juicio y su experiencia; no deben dejarse arrastrar por las pasiones, ni por los temores de la multitud, deben deliberar y decidir en seguida. Si el poder se les escapa sin que hayan tenido la ocasion de poner en práctica su sistema ó solamente el de ensayarlo, podrá suceder que las naciones extranjeras, por las intrigas, las falsas alarmas ó las maniobras corruptoras, lleguen á esterilizar las más sábias medidas de los mejores ciudadanos.

Se debe, pues, observar que si por una parte la frecuencia de las elecciones es una garantía para la libertad, presenta por otra, graves inconvenientes y peligros. Ella tiende á hacer nacer agitaciones y disensiones en el espíritu público, á mantener las facciones, á favorecer las innovaciones inconsideradas en la legislacion interior y en la política, y á producir, en fin, cambios violentos y precipitados en la administracion de los negocios públicos, á consecuencia de excitaciones ó de preocupaciones.

Las consideraciones anteriores se aplican á todos los Estados en grados diferentes, segun su condicion y sus intereses; demuestran cuán impolítico es, si no absurdo, establecer una regla general sobre la frecuencia de las elecciones para las funciones legislativas y las otras. Es igualmente falso decir de una manera absoluta, que *donde las elecciones anuales acaban la tiranía empieza*, como decir que el pueblo solo es libre miéntras elige á sus representantes, y en seguida esclavo, miéntras duran las funciones de éstos.

Las razones que hicieron prevalecer en el seno de la convencion y en los Estados la eleccion bienial de preferencia á cualquier período, se pueden enumerar de la manera siguiente:

La principal razon está fundada sobre la extension del país. El vasto territorio de los Estados-Unidos obliga á los representantes á hacer largos viajes, y los arreglos que esta circunstancia hace necesarios, se convertirian en sérias dificultades, si la renovacion de las elecciones debiera hacerse cada año en vez de cada dos años. Las elecciones anuales son practicables en cada Estado, porque las reuniones son fáciles y el pueblo está familiarizado con los objetos de la legislacion local, miéntras que aplicadas á la legislacion de la Union, tendrian grandes inconvenientes. Si una vez formado el Congreso, debiera disolverse prontamente, apénas tendria tiempo para examinar con madurez las medidas que debia prescribir. Una nueva eleccion intervendria ántes que las opiniones hubieran podido formarse y propagarse, ántes que hubiera sido posible tomar todas las informaciones indispensables para proceder con prudencia y eficacia. Muchos asuntos deben necesaria-

mente prolongarse durante más de un solo período, y si llegaran cada año hombres nuevos, la mayor parte de las informaciones quedarían perdidas ó serian inevitablemente sometidas á un nuevo exámen, ántes que se pudiese obtener un voto conveniente.

La máxima de que, miéntras más fuerte es el poder más corta debe ser su duracion, y que miéntras más débil es más tiempo puede ser prolongado, es muy fundada en este caso. Si se aplica al Gobierno de la Union, justifica la mayor duracion de la legislatura federal sobre las legislaturas de los Estados. En efecto, los poderes del Congreso son débiles y limitados; las facultades de las legislaturas de los Estados, son generales y tienen pocos límites. Si pues las elecciones anuales son buenas para un Estado, las elecciones bieniales no lo son ménos para la Union.

El objeto de toda constitucion política debe ser, primero, traer al gobierno hombres dotados de sabiduría en el juicio y de perseverancia en la prosecucion de las cosas útiles á la sociedad; en seguida, tomar todas las precauciones para conservarlos tales miéntras estén investidos de la confianza pública. Las elecciones reiteradas propenden ciertamente á este último objeto; pero si son demasiado frecuentes, no se alcanzará el primero, y algunas veces se comprometerá el segundo. Ya lo hemos dicho: el recurrir con demasiada frecuencia á las elecciones, da orígen á las facciones, tiende á introducir la violencia en los consejos, á apelar á las preocupaciones apasionadas del pueblo, mas bien que á su juicio reflexivo, y no necesitamos hacer observar que, las facciones y las pasiones, son la ruina de los gobiernos populares. La frecuencia de

las elecciones tiene además por resultado desalentar á los hombres capaces de llenar las funciones públicas. Estos últimos, en efecto, no tendrán ocasion para establecer su reputacion como patriotas, ni como estadistas, porque sus planes podrán ser bruscamente destruidos por los demagogos ardientes, para derramar sobre ellos sospechas injuriosas, y provocar su reemplazo ántes que sus proyectos hayan podido ponerse á prueba. Sucederá que, esos hombres de talento se cansarán muy pronto de verse obligados á defender ante el pueblo su carácter y sus actos, pues que los resultados, si son felices, solo tendrán corta duracion y la confianza se perderá fácilmente. Estas consideraciones, importantes en todas circunstancias, lo son aun más cuando se aplican á las funciones legislativas ejercidas léjos de los electores y que exigen conocimientos variadísimos.

La naturaleza y el objeto de un gobierno nacional, piden en los representantes experiencia y conocimientos mayores de los que son necesarios á los diputados á las legislaturas de los Estados. Para estos últimos, el conocimiento de las opiniones y de los intereses locales es suficiente, pero no es lo mismo para los miembros del Congreso. Estos están llamados á decidir sobre cuestiones relativas á los intereses y al bienestar, no de un solo Estado, sino de todos. No es, pues, bastante emprender esta tarea con puras intenciones y sano juicio: deben conocer con detalle todos los asuntos sobre los cuales tendrán que dictar medidas, y deben tener la habilidad y los medios más convenientes de hacerlos poner en ejecucion. Todas estas cosas no se adquieren sino por una larga experiencia y la práctica de los consejos de la nacion.

La duracion de las funciones legislativas debe ser, pues, fijada en razon de la multiplicidad de los conocimientos necesarios y de la capacidad práctica indispensable para ejercerlos.

Esto nos conduce á hacer observar que algunos de los poderes, aun los más limitados, confiados á la Cámara de representantes, exigen que sus miembros sean elegidos á lo ménos por un período de dos años. El derecho de acusacion *(impeachement)*, por ejemplo, podria difícilmente ejercerse con algun éxito, por una asamblea cuya vida legislativa no tuviese esta duracion. Seria difícil, aun en los casos ordinarios, comenzar y terminar en una sola sesion anual un proceso de acusacion. La renovacion de los representantes en éstas circunstancias, produciria grandes inconvenientes. Si este poder ha de ejercerse con el objeto de entregar á la justicia los grandes criminales, es preciso dar á la legislatura la duracion necesaria, y para alcanzar este objeto, un año no bastaria para descubrir los crímenes y á los culpables.

Además, la Cámara de representantes es el único juez de la validez de las elecciones de sus miembros. Si solamente debe tenerse una sesion legislativa en el año y generalmente no es necesario ni útil tener más de una, las elecciones fraudulentas no podrian ser ni anuladas á tiempo. El miembro presunto electo, debe ó conservar su asiento ó quedar suspendido durante todo el tiempo de la investigacion; de cualquier partido que se tome, resultará siempre un gran perjuicio. Ordinariamente se acuerda al miembro que se presenta como elegido, el derecho de asistir y de votar, hasta que haya sido destituido por órden de la Cámara, despues de una pesquisa com-

pleta. Si un representante obtiene sus papeles por cualquier medio que sea, este miembro irregularmente nombrado, puede estar seguro de conservar su asiento todo el tiempo indispensable á la investigacion. Este modo de proceder, es un aliciente peligroso para servirse de medios ilícitos, para obtener papeles irregulares y elecciones fraudulentas.

Una última consideracion que no deja de tener algun valor, es que si las elecciones son muy frecuentes, los hombres de talento superior, en pequeño número generalmente en las asambleas, se convertirán despues de numerosas reelecciones en miembros permanentes, conocerán á fondo los negocios públicos y adquirirán una gran preponderancia y una grande influencia que naturalmente usarán en su interes. La mayor parte de la Cámara se compondrá de miembros nuevos, necesariamente sin experiencia, tímidos y fáciles de dejarse subyugar por la habilidad superior y la destreza de estos legisladores veteranos. Si las elecciones bieniales no tienen más resultado que disminuir esta desigualdad, poner á la confianza pública en guardia contra los lazos en que pudiera caer y hacer efectiva la responsabilidad, ya seria esto una ventaja decisiva sobre las elecciones anuales.

Tales fueron las razones que decidieron á los autores de la Constitucion y al pueblo por las elecciones bieniales. La experiencia ha demostrado la buena política y la sabiduría de esta disposicion; pero si uno vuelve la mente hácia aquella época, asombran las alarmas y los temores del pueblo, con motivo de esta medida. Se repetia entónces dentro y fuera de la convencion, que, las elecciones bieniales eran peligrosas para las libertades públicas, que el Con-

greso se perpetuaria por este medio, y reinaria como dueño absoluto sobre la nacion.

Condiciones de capacidad.—En cuanto á la capacidad de los representantes, la Constitucion dice que, "nadie podrá "ser representante á ménos de haber llegado á la edad "de veinticinco años, haber sido durante siete años ciu- "dadano de los Estados-Unidos, y ser en el momento "de la eleccion, habitante del Estado que lo haya ele- "gido."

Es evidente que las dificultades sobre la capacidad de los representantes, son como las relativas á la capacidad de los electores, susceptibles de soluciones diferentes, segun las costumbres, las instituciones, los intereses ó las particularidades locales de las naciones. Este es punto sobre el cual es imposible formular un arreglo universal, que sea igualmente adaptable á las necesidades y la prosperidad de todos los pueblos. El fin es obtener de parte de los representantes, fidelidad, rectitud de juicio é incorruptible independencia: los medios más propios para alcanzarlo, están entregados á la discusion, y dependen completamente del exámen detenido é ilustrado del carácter humano, y de las pasiones, tales cuales se desarrollan en los diferentes grados de una sociedad civilizada. Un asunto tan vasto, compuesto de elementos tan diversos, da lugar á la mayor variedad de opiniones y de juicios, y seria una cosa sorprendente no encontrar respecto á esto, las doctrinas más diferentes y aun las más opuestas, sostenidas por los escritores más recomendables. En la práctica de los gobiernos, se han exigido condiciones de capacidad muy diferentes y esto solo prueba que se ha considerado como imposible establecer una regla única, de una superioridad

reconocida, y que pueda adaptarse á todos los siglos y á todas las naciones.

Esta gran variedad en las condiciones de la capacidad electoral, existia en las colonias de América ántes de la revolucion. Más tarde, las Constituciones de los Estados, no la hicieron desaparecer. Algunas exigieron una propiedad de cierto valor; otras cierto tiempo de residencia, ó solo el derecho de ciudadanía. Habia algunas que exigian el pago de los impuestos ó un equivalente, y otras que mezclaban todas estas condiciones de propiedad, de residencia, de ciudadanía y de pagos de impuestos, ó admitian equivalentes.

Pues que la capacidad electoral en los diferentes Estados, estaba sometida á reglas tan variadas, se habria podido creer natural la adopcion de las condiciones impuestas por cada Estado respecto de la Cámara más numerosa de su legislatura. Pero como se pensó que las Constituciones no las habian fijado con bastante cuidado, y que erán susceptibles de más uniformidad que aquellas relativas á los electores, este objeto debió ser regularizado por la Convencion. Es preciso observar que, las condiciones de capacidad fijadas por la Constitucion, son simples y en pequeño número; se refieren solamente á la edad, á la ciudadanía y á la residencia.

1º *Edad.*—El representante debe tener veinticinco años: no hay nada que objetar contra esta disposicion. Si la experiencia, la prudencia y el saber son de algun valor en los consejos de la Nacion, no se puede pretender hallarles en una edad menor. Nadie ha negado que una condicion de edad era útil; nadie ha negado que los menores no debian ser elegibles, y que aquellos que no ha-

bian alcanzado la edad viril, y que segun el derecho comun no eran hábiles para disponer de sus personas y de sus bienes, no podian ser depositarios de la autoridad y disponer de los derechos y de los bienes de los demás. La edad de veintiun años seria una condicion más conveniente? Todo espíritu ilustrado se pronunciará por la negativa. El carácter y las pasiones del hombre jóven son apénas conocidas en el momento de su mayor edad. Es todavía exaltado en sus pasiones, ardiente en sus deseos; apénas salido del estado de dependencia, se siente inclinado á despreciar las elecciones de la prudencia, que un poco más de madurez le hará apreciar. Lo que él será está por saber, y cuatro años más hacen un plazo ya corto para experimentar su virtud, desenvolver sus talentos y darle un conocimiento práctico de los negocios de la vida. La Constitucion inglesa ha excluido á los menores de la Cámara de los comunes solamente. Sin embargo, ejemplos ilustres nos muestran grandes hombres de Estado formados ántes de su mayor edad; pero estos casos son raros, y deben ser mirados como prodigios más bien que como ejemplos; como el resultado de una educacion y de un carácter especiales; son frutos del crecimiento precoz, desenvuelto en los invernaderos de una monarquía, más bien que el desarrollo regular adquirido al libre y fuerte de una República. La condicion relativa á la edad, fué aceptada por la convencion sin discusion; en los Estados fué adoptada por una mayoría de siete contra tres; uno solo estuvo dividido. Más tarde fué adoptada por todas las asambleas de los Estados; no ha sido objeto de ninguna discusion importante.

2º *Ciudadanía.*—Se requiere que el representante ha-

ya sido ciudadano de un Estado durante siete años por lo ménos. Es imposible dudar de la conveniencia de excluir al extranjero del derecho de elegibilidad; porque en efecto no se encontraria la garantía de una buena administracion en un gobierno ejercido por personas cuyos intereses y relaciones fuesen extraños al país, y que nada tuviesen que arriesgar por sus medidas y por sus actos. La influencia extranjera, por su naturaleza corruptora y peligrosa, no dejaria de infiltrarse en los consejos de la Nacion, si no estuviesen ellos garantidos contra la introduccion de representantes extranjeros. Tambien fué una política fundamental de la mayor parte de los Estados, si no de todos, excluir á los extranjeros del ejercicio de las funciones públicas. La única cuestion que puede presentarse es, la de saber si los extranjeros naturalizados, son elegibles, y siendo así, cuál debe ser la duracion en el goce de la ciudadanía para obetener este privilegio. En Inglaterra los extranjeros naturalizados fueron excluidos del parlamento, y ahora, por una ley positiva, ningun extranjero, aunque sea naturalizado, puede ser miembro de ninguna de las dos Cámaras. La situacion especial de las Colonias de América ántes de la revolucion, les hizo adoptar un sistema diferente, con el objeto de fomentar las inmigraciones y los establecimientos y de facilitar el desmonte de las tierras desiertas. Una política idéntica prevaleció despues en los gobiernos de los Estados, y ha producido tantas ventajas, que habria sido sensible decidir la exclusion absoluta de todos los ciudadanos naturalizados. En la convencion, se propuso primero acordar la elegibilidad despues de tres años del goce de la ciudadanía; pero el plazo subió á siete años, por diez Estados contra uno.

No se hizo ninguna objecion contra esta condicion, y obtuvo despues la aprobacion general. Esta disposicion tuvo en vista dos objetos: 1º dar á los electores ocasiones suficientes para conocer el carácter de sus representantes: 2º dar al representante el tiempo para apreciar el carácter, las opiniones y las necesidades de los electores.

3º *Residencia.*—La Constitucion establece que el representante deberá ser habitante del Estado que lo haya elegido. El objeto de esta disposicion es evidentemente asegurar el afecto del diputado á los intereses del Estado en el Congreso, porque se ha supuesto que, un habitante comprenderia mejor que un extraño, las verdaderas necesidades del Estado que lo habia nombrado, y tendria sobre sus intereses, conocimientos más profundos, y en fin, que poseeria mayor confianza y simpatía de sus comitentes. Se debe observar que la residencia es exigida en el Estado y no en un distrito determinado de ese Estado. En Inglaterra; en los tiempos antiguos, se exigia que los miembros de la Cámara de los Comunes, tuviesen su residencia en las localidades que los habian elegido; pero esto no fué observado en la práctica, y acabó por ser suprimido en los términos del estatuto 14, Georg. III, ch. 58. Esta circunstancia es importante en la historia del parlamento, porque ella prueba cuán poco se observan las teorías en las materias de Gobierno. La historia nos muestra que las aldeas y las ciudades estaban frecuentemente mejor representadas por hombres eminentes, de un patriotismo reconocido, aunque extranjeros á la localidad, que no por hombres elegidos de en medio de ella; y hasta estos tiempos mismos algunos de los hombres de Estado más célebres

en Inglaterra, han sido los representantes de oscuros lugarejos casi desconocidos.

Con mucha razon se ha notado que, por medio de las condiciones de capacidad fijada por la Constitucion, el acceso al Gobierno federal está abierto á los hombres de mérito de toda nacionalidad, sean indígenas ó naturalizados, jóvenes ó viejos, sin tomar en cuenta la pobreza ni la riqueza y cualquiera que sea su profesion de fé religiosa.

Número de los representantes.—La cláusula siguiente de la 2.ª seccion del artículo I, trata del número de representantes de los Estados. "Los representantes y las "contribuciones directas, se dividirán entre los diversos "Estados que puedan entrar en esta Union, segun su po- "blacion respectiva, la que se determinará agregando al "número total de personas libres, inclusas las que estén "obligadas á servidumbre por un número de años, y ex- "cluidos los indios que no pagan contribuciones, las tres "quintas partes de todas las demás clases. El censo inme- "diato será hecho en los tres años despues de la primera "reunion del Congreso de los Estados-Unidos, y dentro "de cada término subsiguiente de diez años, del modo que "ordenará la ley especial. El número de representantes "no excederá de uno por cada treinta mil habitantes, pe- "ro cada Estado tendrá á lo ménos un representante; y "hasta que se haga dicho censo, el Estado de New- "Hampshire podrá elegir tres, Massachussets ocho, Rho- "de Island y las plantaciones de Providencia uno, Conec- "ticut cinco, New-York seis, New-Jersey cuatro, Pensil- "vania ocho, Delaware uno, Maryland seis, Virginia diez, "Carolina del Norte cinco, Carolina del Sur cinco, y Geor- "gia tres."

La primera reparticion hecha de este modo, siendo transitoria, no necesita ningun comentario; su base fué probablemente la que la Constitucion fijó para las proporciones futuras.

La cuestion de la reparticion de los representantes, debia ser una de aquellas en que las opiniones estuviesen más divididas. Tres sistemas para la reparticion de los diputados se presentaban al mismo tiempo: el primero consistia en adoptar la regla admitida por la Confederacion; es decir, la igualdad de representacion y de voto para cada Estado. Este proyecto era muy elogiado por los partidarios de la Confederacion, que preferian una asociacion entre los Estados, á un Gobierno nacional. Esta base de reparticion experimentó, sin embargo, desde el principio, una vivísima oposicion, y fué muy pronto rechazada en la convencion, por el voto de siete Estados contra tres; un Estado dividido.

El segundo sistema era de hacer la representacion de los Estados segun la propiedad relativa de cada uno de ellos, haciendo así de la propiedad la base de la representacion. Este proyecto se recomendaba en la opinion de algunos, porque introducia un freno saludable en la legislatura, con respecto á las contribuciones, y aseguraba tambien hasta cierto punto, la relacion de las cargas públicas con los votos de aquellos que estaban llamados á tomar la parte mayor en las contribuciones comunes. Marchando el impuesto á la par con la representacion, era una teoría grata á los americanos. Bajo la Confederacion, los gastos comunes debian ser sufragados por los Estados, en proporcion al valor de las tierras de cada Estado. Pero aun entónces este modo de contribucion, ha-

bia parecido de una ejecucion difícil y poco satisfactoria en la práctica. En los actos de la convencion, nada indica que este proyecto haya tenido una grande influencia sobre la asamblea.

Aun cuando la Constitucion no haya hecho de la propiedad la base directa de la representacion, no puede sin embargo presumirse que la haya excluido enteramente, como vamos á verlo.

No se puede admitir que, en un Gobierno libre, la propiedad deba considerarse como la única base sólida de la representacion. Puede ser verdad, y así lo creemos, que, en el curso ordinario de las cosas, el interes y la política de los que poseen, no sea oprimir á los que no poseen, sino que en todo Estado bien arreglado, las personas, lo mismo que la propiedad, deben tener una parte proporcional de influencia. Las libertades del pueblo son muy caras y sagradas, para confiarse solamente á personas que pueden no tener siempre el mismo interes, la misma necesidad que el pueblo, de defender sus derechos, sus libertades y sus privilegios. Un sistema de contrapeso en todos los actos del Gobierno es, si no indispensable, muy saludable. Tal vez en teoría pura, no se puede razonablemente afirmar que las personas ó la propiedad, el número ó las riquezas, serán sin peligro depositarios de los poderes delegados por el Gobierno; pero cuando la influencia está dividida entre ellos, la vigilancia y la prudencia se encuentran naturalmente introducidas en el gobierno y contribuyen á conservarlo.

El tercero y último sistema era dar á cada Estado una representacion proporcionada á su poblacion. Tenia la ventaja de ser simple, uniforme en su ejecucion, agra-

dable al pueblo y en prestarse ménos que los otros al fraude y á los subterfugios. Además, aun cuando no pueda decirse que en los Estados de América la riqueza y la propiedad estén exactamente en relacion con la poblacion, sin embargo, la diferencia no es tan grande como podria creerse: hay entre ellos como una especie de vínculo, y quizá la distribucion de los impuestos proporcionalmente á la poblacion, es tambien el sistema más en relacion con la riqueza.

El proyecto de hacer de la poblacion la base de la representacion de la Union, parece haber obtenido más favor en la convencion, porque tenia una relacion más íntima con los derechos y las libertades del pueblo.

Una dificultad bastante séria se presentaba aquí. Habia en varios Estados personas que no eran libres: 1°, las personas contratadas por un término fijo, pero en tan pequeño número, que el resultado de la regla general no se encontraba cambiado de una manera importante; 2°, los indios, probablemente en la mayor parte de los Estados, que en aquella época no eran tratados como ciudadanos, y por otra parte no formaban una comunidad ó tribu independiente, gozando de la soberanía de los poderes del Gobierno en el interior de las fronteras de los Estados. Se debia, pues, disponer, para estos casos especiales, aun cuando ellos no trajesen grandes dificultades en la práctica. Ninguna objecion parece haber sido hecha contra la admision de los hombres contratados por término fijo en la poblacion que debia servir de base á la representacion, ni contra la exclusion de los indios que no estaban sometidos á las contribuciones. La única dificultad que surgió y que dió lugar á discusiones muy anima-

das, fué la de saber si para la base de la representacion, se contaria la poblacion esclava.

El partido adoptadó por la Constitucion, fué una transaccion reconocida desigual en sus efectos, pero que era un sacrificio necesario al espíritu de conciliacion, tan indispensable para mantener la union entre Estados naturalmente divididos por intereses, por la condicion física y por las instituciones políticas. Se decidió que los esclavos designados por la perífrasis, *las otras personas*, serian representados, no de la misma manera que los hombres libres, sino en la proporcion de tres sobre cinco. A fin de hacer aceptar esta medida por los Estados que no tenian esclavos, se decidió que los impuestos directos estarian en relacion con la representacion, de suerte, que segun esta teoría, las contribuciones y la representacion marcharian de frente. Esta relacion, sin embargo, es más especiosa que verdadera, porque miéntras que en la fijacion de las costribuciones directas no se cuentan sino las tres quintas partes de los esclavos, se descuidan las otras dos quintas partes de estos mismos esclavos. Si al contrario, la contribucion directa hubiese sido repartida proporcionalmente al valor real de las propiedades en el Estado, todos los esclavos habrian sido materia imponible como propiedad. Pero una desigualdad mayor todavía ha sido descubierta por la práctica. El principio de la representacion es constante y regular, la creacion de las contribuciones es accidental y rara. En el curso de cuarenta años no se han impuesto más de tres contribuciones directas, y esto ha tenido lugar en circunstancias enteramente extraordinarias y urgentes. Las rentas del Gobierno han sido tomadas en otras fuentes; los impuestos sobre las importa-

ciones estranjeras, han hecho frente á todas las necesidades comunes, y si estos medios nó dieran recursos suficientes, se recurriria á las sisas como al sistema de contribucion más seguro y más conveniente. Las contribuciones directas no llegarian, pues, á establecerse sino en último recurso, y cuando todos los otros medios hubieran sido agotados.

Examinada en su verdadera luz como un compromiso para el bien general en un caso de conflicto de intereses, la disposicion que nos ocupa es ciertamente digna de elogio, por su moderacion y su utilidad práctica: satisface los pueblos de los Estados y estrecha la union que debe ser igualmente querida para todos, no solamente por los privilegios que confiere, sino todavía por los beneficios que asegura. Esta disposicion contribuyó mucho á reconciliar los Estados del Sud con las otras cláusulas de la Constitucion, especialmente con la que acuerda á la mayoría el poder de reglamentar el comercio, lo que se consideraba como particularmente favorable á los Estados del Norte. No obstante, la reparticion de los representantes ha sido de tiempo en tiempo objeto de quejas; pero todo amigo del bien general se adherirá á ella como una política fundamental, única capaz de cegar las fuentes de las discusiones peligrosas que resultan de las posiciones geográficas ó de las constituciones anteriores.

Otra parte de esta disposicion se ocupa del tiempo en que deberá hacerse el censo en los Estados, para que la representacion guarde armonía con el aumento de poblacion en los diferentes Estados. Varias proposiciones sobre este asunto fueron dirigidas á la convencion en diferentes épocas; se solicitaba que el censo fuera realizado

cada quince ó veinte años; pero se decidió que tendria lugar cada diez años. No se puede apreciar demasiado la importancia de la cláusula que prescribe el censo decenal. Es, en efecto, el medio más eficaz de dar una justa representacion á la fuerza relativa de los Estados. Si la primera reparticion hubiera sido inmutable, desigualdades muy grandes habrian existido pronto en la representacion de los Estados por el aumento desigual de su poblacion. La representacion habria presentado muy pronto un estado de cosas semejante al que existe en Inglaterra, donde se ven aldeas viejas y despobladas, enviar representantes, no solamente en número desproporcionado por su importancia, sino en algunos casos, en igual número con los países más poblados.

El exámen de los tres censos hechos sucesivamente, demostrará la exactitud de nuestras observaciones. La representacion del Delaware, tal cual ha sido fijada en la primera reparticion, la de New-Hampshire, Rodhe-Island, Connecticut, New-Jersey y Mariland, no han tenido sino un débil aumento, miéntras que la de Massachussets (comprendido en el Estado del Maine), ha subido de ocho á veinte; la de Nueva-York, de seis á treinta y cuatro; la de Pensylvania de ocho á veintiseis. Al mismo tiempo nuevos Estados han entrado en la Union, y el Ohio, que en 1803 solo tenia derecho á un representante, cuenta hoy catorce.[1] En 1831, el censo pre-

1 El Estado de Ohio es un notable ejemplo del enorme aumento de la poblacion en las regiones del Oeste. Este Estado, en la época de su admision á la Confederacion en 1802, contaba 50,000 habitantes; 230,980, en 1810; 581,434, en 1820; 937,679, en 1830, y 1.515,161

senta resultados todavía más notables. En 1790, toda la poblacion de la Union era de 3.929,000, y en 1830, la poblacion subia á 12.826,000. La poblacion del Ohio es hoy dia de un millon por lo ménos, y la de Nueva-York de dos millones de habitantes. Estos hechos prueban ciertamente la sabiduría de la prescripcion relativa al censo; de otra manera, habria sucedido que el sistema de reparticion, justo y sabio en su orígen, habria, con el tiempo, producido grandes abusos y dado lugar á gráves descontentos, que habrian acabado por la disolucion de la Union. Se debe probablemente la disposicion relativa al censo, á los miembros de la convencion, que prefirieron un Gobierno nacional á una simple confederacion de Estados.

Otra parte de la cláusula fija el número de los representantes en la Cámara; ella declara que, el número de los representantes no excederá de uno por treinta mil habitantes. Esta disposicion es de un grande interes; aun se puede decir que, pocos artículos en toda la Constitucion han sido, como este, objeto de discusiones tan animadas y tan importantes; el número provisorio de los representantes por este primer censo, se fijó en setenta y cinco. [2]

---

en 1840. En el espacio de 38 años, la poblacion del Estado de Ohio se ha hecho veintinueve veces más considerable de lo que era.

1 Segun el censo de 1833, el número de los representantes subia á 240.

2 La Constitucion habia dicho que no habria más de un representante por treinta mil personas; pero no habia fijado límites en ménos. El Congreso no ha creido deber aumentar el número de los represen-

Varias objeciones se hicieron contra esta disposicion: se decia 1º, que un número tan restringido de representantes, sería un depositario poco seguro de los intereses públicos: 2º, que estos representantes no poseerian un conocimiento suficiente de las necesidades de sus numerosos comitentes: 3º, que serian tomados en la clase de ciudadanos que simpatiza ménos con el pueblo, y es naturalmente inclinado á desear la elevacion del pequeño número y el abajamiento del mayor número: 4º, que ya defectuoso al empezar, lo seria cada vez más por el aumento de la poblacion y los obstáculos que impedirían un aumento proporcional de representantes.

El tiempo y la experiencia han demostrado el error de algunas de estas objeciones, y han debilitado singularmente, si no han destruido completamente, la fuerza de las otras. Los temores que en aquella época se mantuvieron tan cuidadosamente; las alarmas esparcidas por todas partes; los peligros para la libertad, tan extrañamente exagerados; el predominio de un poder aristocrático y exclusivo, tan audazmente presagiado, todo desapareció tan pronto como el humo leve que el viento lleva.

Quedan todavía dos puntos bastante importantes que se relacionan á la cláusula que examinamos. El primero es saber de cuáles contribuciones directas entiende ha-

---

tantes en proporcion al aumento de la poblacion. Por la primera ley que intervino sobre este asunto de 14 de Abril de 1792, se decidió que habria un representante por treinta y tres mil habitantes. La última ley promulgada en 1832 fija el número á un representante por cuarenta mil.

blar; la otra, de qué modo deberá hacerse la reparticion de los representantes. La primera cuestion encontrará naturalmente su lugar en el análisis de los poderes del Congreso y de sus límites constitucionales: no nos ocuparemos, pues, de ellos aquí. En cuanto á la segunda, fué el objeto de largas discusiones en la época en que se presentó al Congreso la primera distribucion despues del primer censo, y recientemente renació el debate con grande vivacidad. Vamos, pues, á consagrarle algunos momentos de exámen.

La Constitucion dice que, "los representantes y las "contribuciones directas, serán repartidas entre los diver- "sos Estados. . . . segun el número respectivo de sus ha- "bitantes." A primera vista este lenguaje no parece presentar dificultad alguna; pero una corta reflexion disipa la ilusion y nos muestra una dificultad intrínseca. En cuanto á la contribucion directa, la marcha ordinaria será ordenar una suma fija, como por ejemplo, tres millones de dollars, y dividirlo entre los Estados segun el número respectivo de sus habitantes. Pero casi siempre habrá una fraccion que no será susceptible de una division exacta; porque el número de habitantes en cada Estado no es divisible exactamente por el mismo divisor. Es cierto, sin embargo, que, descendiendo gradualmente la escala de las monedas, es posible llegar á una fraccion sumamente pequeña.

La dificultad es mayor con respecto á los representantes. Aquí toda division de la unidad es imposible; cada Estado tiene derecho á una representacion completa; sin embargo, una fraccion del número representativo no podrá ser representada. Ciertamente no es probable que el

número de la poblacion en cada Estado, se divide exactamente por el mismo divisor. Quedará siempre alguna fraccion más ó ménos fuerte. Las prescripciones de la ley de proporcionar, la representacion de los Estados segun su poblacion, son, pues, de una ejecucion imposible. La teoría que pareció verdadera se ha hecho falsa en la práctica. Esta relacion exigida por la Constitucion, no será sino una aproximacion; las fracciones en cada Estado serán más ó ménos considerables. ¿Qué deberá hacerse en estos casos? ¿No se deberá tomar en consideracion la voluntad de la Constitucion? ¿O se seguirá el espíritu apartándose lo ménos posible de la letra? Si se admite á una fraccion el derecho de representacion, se debe admitir las de todos los Estados que se encuentren en idéntico caso.

Se puede preguntar cuál seria el camino más sencillo para llegar á una division conforme á la Constitucion. Evidentemente seria la de tomar el conjunto de la poblacion en todos los Estados y fijar la proporcion de la poblacion de cada Estado en la poblacion total. Este procedimiento se emplea en las contribuciones directas, y no hay por qué proceder diversamente con respecto á la representacion. Porque de otra manera, seria contravenir á las disposiciones de la ley constitucional que impone las mismas reglas para los dos casos. En uno es cierto que la division puede ser llevada hasta más abajo de la unidad, hasta la fraccion, y en el otro no puede llegar allí. No obstante esto, no cambia la naturaleza de la regla, limita solamente la extension de su aplicacion.

Otra cláusula de la seccion 2ª del artículo I, dice: "Cuando ocurran vacantes en la representacion por al-

"gun Estado, la autoridad ejecutiva de éste dará órden "para hacer la eleccion que ha de llenar esas vacan- "tes."

La conveniencia de esta cláusula no parece haber dado lugar á ninguna discusion dentro ni fuera de la convencion. En efecto, el poder debe residir en alguna parte: debe ser ejercido, ó por el Gobierno local, ó por el Gobierno nacional, ó por una rama de estos Gobiernos. Se satisfizo á los partidarios de la autoridad de los Estados, confiriendo ese poder á la autoridad ejecutiva del Estado, y los partidarios del Gobierno nacional no se opusieron á este arreglo desde que la Constitucion prescribia su ejecucion. Esta disposicion tiene la ventaja de adaptarse fácilmente á las circunstancias locales de cada Estado: cualquier reglamento general habria producido alguna desigualdad.

La última cláusula de esta misma seccion, dice que: "la Cámara de representantes elegirá su Presidente y "demás empleados, y tendrá el derecho exclusivo de acu- "sacion (*impeachment*)."

Cada uno de estos privilegios es de una grande importancia. En la Gran Bretaña, la Cámara de los Comunes elige un Presidente, pero debe ser confirmado el nombramiento por el Rey. Actualmente, esta confirmacion es de pura forma; pero en otros tiempos, para evitar á la Cámara el desagrado de una repulsa, el rey hacia saber préviamente su voluntad y la Cámara se conformaba. El lenguaje de los presidentes para obtener la aprobacion de la Corona en aquellos tiempos antiguos, no seria tolerado: atestigua la tendencia de las asambleas á una sumision servil. Una facultad semejante de aprobacion per-

tenecia á los gobernadores reales en las colonias, ántes de la revolucion de América. El derecho de elegir al presidente sin más trámites, es un progreso sobre el sistema inglés; garantiza una eleccion más independiente de parte de la Cámara de representantes, segun los méritos del individuo y su propio sentimiento del deber. Evita las coaliciones que nacian á menudo de una repulsa en épocas de agitacion; seca las fuentes de rivalidad, paraliza la disposicion de ejercer una influencia ilegal ó de formar una oposicion hostil; liberta, en fin, al poder Ejecutivo del embarazo de oponerse á la voluntad del pueblo, y pone la Cámara al abrigo de toda irritacion del Gobierno con motivo de su eleccion.

El derecho exclusivo de acusacion tiene una esfera de accion más amplia. Una acusacion *(impeachment)*, tal cual está definida en la ley comun inglesa, es la denuncia hecha por la Cámara de los Comunes, la pesquisa más solemne de todo el Reino ante la Cámara de los Lores, considerada como la más alta corte criminal. Los motivos de la acusacion son redactados por la Cámara de los Comunes y juzgados por la de los Lores, quienes en los casos de crímen son considerados no solamente como sus propios pares, sino como los pares de la nacion entera. El orígen y la historia de la jurisdiccion del parlamento, en los casos de acusacion, han sido referidos sumariamente por M. Woodson; pero muy poco puede sacarse de un interes actual, y como todas las antigüedades, están rodeadas de oscuridades profundas. Examinaremos despues á qué clase de crímenes esta disposicion es aplicable. Segun la Constitucion de los Estados-Unidos, la Cámara de representantes ejerce las funciones de la Cámara de los

Comunes en cuanto al acto de la acusacion, y el Senado las de la Cámara de los Lores en cuanto al juicio de la parte acusada. El objeto de semejantes tramitaciones, es en ambos países alcanzar el castigo de los culpables poderosos y en elevada posicion, que podrian fácilmente sustraerse á los tribunales ordinarios, por su influencia, ó á consecuencia de la organizacion imperfecta ó de los poderes limitados de esos tribunales.—Los procedimientos son, pues, dirigidos por los representantes de la nacion en la plenitud de su capacidad política, en presencia del país y bajo una responsabilidad comprendida y á la vez respetada por todo el mundo. La publicidad de la tramitacion, su solemnidad, su influencia sobre la reputacion del acusado; la ignominia inherente á la conviccion del crímen y que no se borra sino por la accion del tiempo; la gloria de un triunfo que confirma la inocencia y la exhibe á toda luz, han sido calculadas todas estas cosas para excitar vivamente la opinion pública y dar á los procedimientos la importancia necesaria para contener al crímen y alentar la virtud.

Daremos más detalles sobre esta materia, cuando examinemos las disposiciones particulares de la Constitucion sobre las acusaciones. Parece que ni el pueblo ni la convencion han vacilado en confiar á la Cámara de representantes el poder de acusacion y que ninguna objecion séria se ha hecho en oposicion. Penetrándose del verdadero espíritu de la Constitucion, parece difícil llegar á otro resultado. Este derecho se presenta como una especie de pesquisa nacional sobre la conducta de los hombres públicos, y si, en efecto, tal es su objeto, ¿quién puede entregarse mejor á este exámen que el

pueblo mismo por medio de sus representantes? Se debe suponerlos vigilantes por los intereses del pueblo, animados de sus simpatías y prontos para hacer justicia á sus quejas. Si es de su deber denunciar á la justicia los criminales públicos, no pueden dejar de hacerlo por una denuncia pública, sin el abandono político de los intereses de sus comitentes.

CAPITULO IX

SENADO

Naturaleza de la representacion del Senado.—Diferencias con el Congreso bajo la Confederacion, y con la Cámara de representantes.—De los sufragios en el Senado.—Modo de nombrar á los Senadores.—Número de los Senadores.—Duracion de sus funciones.—Condiciones de elegibilidad para los Senadores.—Edad.—Ciudadanía.—Domicilio.—Presidente del Senado.

La tercera seccion del artículo 1º se refiere á la organizacion del Senado y de sus poderes.

Con respecto á la organizacion debemos determinar: 1º la naturaleza de la representacion y de los sufragios de los Estados en el Senado; 2º el modo de la eleccion; 3º el número de los Senadores; 4º la duracion de sus funciones; 5º sus condiciones de elegibilidad, y 6º la eleccion de presidente.

La primera disposicion está concebida así: "El Senado "de los Estados-Unidos se compondrá de dos Senadores "por cada Estado, elegidos por la legislatura de éste y "por seis años; cada Senador tendrá un voto."

I. *Naturaleza de la representacion y voto del Senado.*—Cada Estado tiene el derecho de nombrar dos Senadores, y cada Senador tiene un voto. Esto establece naturalmente

en este ramo de la Legislatura, una igualdad perfecta entre los Estados, sin distincion de tamaño, riqueza, poblacion ó fuerza. Esta es una diferencia capital con la organizacion de la Cámara de representantes, porque en ella los Estados están representados en proporcion á su poblacion, miéntras que, en el Senado, tienen una representacion igual, como un Congreso de soberanos ó como una asamblea de pares. La diferencia que existe entre el Senado actual y el Congreso del tiempo de la Confederacion, es que, en este último, los votos se daban y recibian por cada Estado, miéntras que, en el Senado actual, cada Senador tiene un voto. Resulta de este órden de cosas, que frecuentemente el voto del Senado es mixto, es decir, de un lado compuesto por una parte de los Senadores de algunos Estados, y de otra parte del resto de los Senadores de los mismos Estados.

Es evidente que este sistema no ha podido nacer sino de un compromiso entre Estados independientes; que no es el resultado de una teoría preconcebida, sino del espíritu de amistad, deferencia recíproca y de concesiones mútuas, que se hizo indispensable por la situacion particular de los Estados-Unidos. Largos y penosos debates tuvieron lugar con motivo de este sistema, entre los pequeños y los grandes Estados, y se renovaron frecuentemente en el seno mismo de la Convencion. Los pequeños Estados insistian en tener una representacion igual en las dos Cámaras de la Legislatura. Los grandes Estados querian que estuviese basada la representacion en el número de la poblacion. Las opiniones se equilibraban de tal manera sobre esta cuestion vital, que era imposible entenderse respecto á una forma de Constitucion que consagrase la igual-

dad ó la desigualdad de los Estados en las dos Cámaras de la Legislatura. Era preciso, pues, transigir ó disolver la Convencion; los pequeños Estados consintieron en no tener en la Cámara sino una representacion proporcional, pero quisieron la igualdad en el Senado; los grandes resistieron todavía mucho tiempo á un arreglo. Al fin la cuestion se remitió á un Comité que redactó un proyecto, el cual, con algunas enmiendas constituyó la base de la organizacion actual.

Cualesquiera que sean las opiniones que se formen sobre los argumentos de las partes interesadas, quien ame sinceramente al país, y desee la union permanente de los Estados, mirará este compromiso como un acto de buena política, fundado sobre los verdaderos principios del gobierno que se queria establecer.

Ningun sistema mejor imaginado para asegurar la deliberacion y los resultados preferibles en materias de legislacion. Ninguna ley, ninguna resolucion puede pasar sin la doble prueba de la mayoría del pueblo y de la mayoría de los Estados. Por este medio, los intereses, las preocupaciones y las pasiones de los distritos, son moderados por la influencia del Estado entero, y las preocupaciones del Estado, son á su vez contenidas por la voz de la Nacion. Si alguna vez este mecanismo complicado de vigilancia y de freno ha podido lastimar algunos intereses, mucho más á menudo ha sido benéfica su accion. El mal inherente á los gobiernos libres, es la facilidad excesiva para hacer las leyes; pero aun cuando una rama de la legislatura no tenga interes en oponerse al ejercicio de toda buena legislacion, vale más todavía que una buena ley, corra el riesgo de ser rechazada, ántes que ver multipli-

carse las malas leyes. Toda reforma para ser saludable debe hacerse lentamente; no se debe temer que la opinion no baste para excitar suficientemente á las asambleas públicas, para que ellas hagan los cambios políticos que fueran de desearse. La experiencia prueba, al contrario, que el espíritu humano se inclina más á las innovaciones que á la tranquilidad y al mantenimiento de las instituciones existentes. Se puede agregar, que, los grandes Estados, podrán siempre por su poder impedir el ejercicio injusto ó perjudicial de estas prerogativas, por los pequeños Estados.*

Todos estos argumentos que no carecen de fuerza bajo el punto de vista de la teoría, han sido plenamente confirmados por la experiencia en la marcha del Gobierno. Está demostrado ya, que, no solamente el Senado en su organizacion actual respondia á todas las necesidades de la Nacion, sino que formaba la parte más importante del sistema, y el verdadero contrapeso que regularizaba su accion.

II. *Modo de nombrar á los Senadores.*—Los Senadores son elegidos por la Legislatura de cada Estado. Tres proyectos se presentaron sobre este asunto. El primero proponia el nombramiento por la Legislatura de cada Estado; el otro por el pueblo de cada Estado, y el tercero encargabn la eleccion á la otra rama de la legislatura nacional, ya fuese directamente, ya dentro de cierto número de candidatos. El último proyecto que fué llamado Proyecto de la Virginia, se rechazó prontamente: nueve Estados votaron en contra; hubo division en otro. El segundo proyecto, fué aceptado con algun favor, pero al fin triunfó el primero.

La Constitucion no ha decidido de qué modo se haria

la eleccion por las Legislaturas de los Estados, si los votos serian juntos ó concurrentes, es decir, si las dos Cámaras formarian una asamblea única y votarian así juntas ó si votarian separadamente. En general, pero no universalmente, la eleccion de los Senadores se hace por un voto concurrente; es decir, en asamblea general. Se ha presentado todavia otra cuestion; la de saber si el poder Ejecutivo debia ser considerado como parte de la Legislatura, en los casos en que la Constitucion le da un derecho de voto sobre las leyes; pero parece haberse resuelto contra la participacion del poder Ejecutivo.

III. *Número de los Senadores.*—Cada Estado tiene derecho á nombrar dos Senadores. Es evidente que para asegurar los conocimientos y la capacidad necesaria para llenar todas las funciones confiadas al Senado, era preciso tener un número de Senadores bastante considerable, para encontrar una variedad suficiente de talentos, de aptitudes y de experiencia. El poder legislativo, para ser ejercido con inteligencia y prudencia, necesita poseer en alto grado el patriotismo y el saber. Si el número de los miembros es demasiado pequeño, se debe temer que algunos deberes sean descuidados ó imperfectamente cumplidos. Ningun génio, ninguna actividad podrá satisfacer á todos los asuntos múltiples del Gobierno, si no es auxiliado por la fuerza y por el saber del número. El Senado debe, pues, ser algo numeroso, aun cuando por otras razones no deba serlo tanto como la Cámara de representantes. Una pequeña asamblea será más fácilmente dominada, intimidada é influenciada que otra bastante numerosa para reunir á la fuerza del carácter la dignidad del talento. En muchos casos, solo el número da la fuerza, y qué co-

sa más importante que poder resistir á la corrupcion y á la intriga.

A estas consideraciones se puede agregar que es bueno que un Estado no se encuentre privado de toda representacion en los consejos de la nacion, por un accidente ó una ausencia momentánea de su representante. Si no tiene más que uno, una dolencia ó cualquiera otra circunstancia dejará al Estado sin voto, quizá en asuntos importantísimos. Fué una de las razones por las que bajo el imperio de la Confederacion, los Estados tenian derecho á *dos* delegados cuando ménos, y á *siete* cuando más.

En las circunstancias graves no carece de importancia poderse entender con uno ó más colegas, animados de los mismos sentimientos y del mismo espíritu; y aun cuando no sea rigurosamente exacto decir que la multiplicidad de los consejos sea una garantía de acierto, sin embargo, no se puede negar que se encuentra un aumento de fuerza en la prudencia, en el exámen, en las reflexiones de espíritus independientes que no sean sospechosos de prevenciones desfavorables. Estos motivos decidieron probablemente á la Convencion. Un solo representante por Estado, habria hecho una asamblea demasiado pequeña, para alcanzar el objeto de su institucion, porque no habria constado sino de trece miembros, y suponiendo que hubiesen estado siempre presentes, siete habrian formado la mayoría y decidido todas las cuestiones. En aquella primera época el número de veintiseis no era demasiado considerable para la dignidad, la experiencia y la eficacia de los trabajos del Senado; pero hoy que se cuentan veinticuatro Estados, el Senado está compuesto de

cuarenta y ocho miembros, número suficiente para llenar convenientemente los deberes que le están impuestos, y encontrar en su seno las garantías de ciencia, experiencia y habilidad bastantes para hacer frente á las exigencias y á la variedad de sus trabajos.

IV. *Duracion de las funciones de Senadores.*—La duracion de las funciones de Senadores está fijada en seis años; el Senado se renueva por terceras partes cada dos años.

¿Cuál era la duracion más conveniente para las funciones de Senador? Fué esta una cuestion muy delicada, sobre la cual las opiniones eran todavía más diferentes que en lo concerniente á los miembros de la Cámara de representantes: los hombres de Estado más sabios y más sinceros defensores de la independencia, manifestaban á este respecto las más diversas miras, y confesaban abiertamente su incertidumbre, sin que pudiera ponerse en duda su integridad, su amor por la libertad y su dedicacion al Gobierno republicano.

Todas las razones para limitar la duracion del cargo de los Senadores, pueden concretarse en una argumentacion única, variada solamente en su forma y en sus amplificaciones. Este razonamiento consiste en decir que el poder político está expuesto á los abusos; que la mayor garantía para la libertad pública, consiste en la responsabilidad y la dependencia de los que están revestidos de ese poder; que se llega más fácilmente á estos resultados por la corta duracion de las funciones y por la manifestacion de la opinion pública frecuentemente renovadas en la eleccion de sus funcionarios. Este razonamiento es sin duda incontestable; pero no decide nada

sobre la duracion más conveniente de las funciones de los Senadores. Sin entrar en el detalle de todas las opiniones sobre este asunto, examinaremos solamente las razones que militan en favor del término de seis años adoptado por la Constitucion.

Todos los motivos que se aplican á la duracion de las funciones legislativas, en general fundadas sobre las ventajas que resultan de la variedad de los conocimientos, de la experiencia, de los principios y de los deberes de la legislacion, son aplicables, sobre todo, al Senado. Un buen gobierno debe tener dos cualidades: la fidelidad de perseverar en el objeto de todo gobierno, que debe ser la felicidad del pueblo, y en el conocimiento de los medios más aparentes para conseguirlo. Algunos gobiernos carecen de las dos cualidades; la mayor parte carecen de la primera, y nuestros más sabios hombres de Estado no han vacilado en afirmar que el Gobierno americano da poca importancia á la última.

Un Senado bien organizado que moderase los impulsos irreflexivos de la Cámara más numerosa de la Legislatura, seria, por consecuencia, de un grandísimo valor. Este valor se aumentará singularmente, si la duracion del Senado está combinada de tal manera, que con una actividad y talento ordinarios y dedicacion al bien público, los Senadores difícilmente pueden dejar de adquirir una instruccion bastante para ponerlos en guardia contra los errores, y una firmeza suficiente para resistir á las utopías quiméricas, y á las excitaciones populares. Si los hombres públicos saben que pueden esperar de la accion gradual de la opinion pública, una decision sobre el mérito de sus actos, ántes de que terminen sus funciones, acep-

tarán más fácilmente toda responsabilidad y no vacilarán aún en sacrificar la popularidad presente por una reputacion futura más sólida. La opinion del pueblo en sus arrebatos accidentales, excitado por las lisonjas de los demagogos ó de algun jefe de partido, puede querer alguna vez salvar las vallas de la Constitucion; en estos casos, el juicio tranquilo del Senado disipará el peligro si la duracion de sus funciones excede á la de los otros ramos de gobierno. En la práctica, la Constitucion de los Estados-Unidos establece un límite conveniente. Combina la duracion del Senado con la de la Cámara, al mismo tiempo que somete el primero á la vigilancia del pueblo, por la renovacion de su tercera parte cada dos años.

La experiencia ha probado que, la movilidad de los consejos públicos, que resulta de la sucesion rápida de diferentes miembros, engendra sérios inconvenientes en los negocios interiores. Es un hecho de la historia de los Estados, que cada eleccion nueva ha cambiado cerca de la mitad de los representantes; este cambio en las personas produce necesariamente otro en las opiniones, y por consecuencia en las medidas ya adoptadas. Está tambien demostrado por una experiencia diaria, que, estos cambios, aun para mejorar, son contrarios á todas las reglas de la prudencia y á toda esperanza de éxito. En todos los asuntos humanos, el tiempo es necesario para consolidar las medidas mejor combinadas.

La movilidad del Gobierno produce efectos desastrosos en las relaciones internacionales; debilita el respeto y la confianza de las naciones extranjeras, y destruye todas las ventajas anexas á la forma del Gobierno nacional. No

solamente los actos de este Gobierno están expuestos á las maniobras sordas y á las intrigas del extranjero, sino que su política entera está contrariada por la política más prudente, y sobre todo más constante, de las naciones vecinas y rivales. Un Gobierno siempre incierto en sus medidas para proteger la agricultura, el comercio ó la industria, muestra así á sus vecinos su debilidad, y éstos, con perseverante sagacidad, no dejarán de minar todos los elementos de su prosperidad.

Debemos todavía agregar que los gobiernos extranjeros nunca podrán hacer convenciones duraderas con un Gobierno siempre incierto en su marcha y en sus proyectos. Para obligar á las demás naciones á respetar la nuestra, es preciso tener la fuerza para llenar los compromisos, la confianza para mantenerlos, y la duracion para asegurar su ejecucion. Es para estas circunstancias que el Gobierno nacional es sobre todo de grande utilidad; el sentimiento de la justicia y la voluntad de proceder lealmente, no basta, es necesario además agregar la perseverancia en la política.

Si se consideran las variadas funciones del Senado, las condiciones de habilidad, de experiencia y de saber, necesarias para llenarlas; la importancia de poder presentar un freno para garantir á los Estados de toda usurpacion sobre sus derechos, y al pueblo de los efectos de una legislacion precipitada; si, decimos, se consideran todas estas cosas, el término fijado de seis años parece más conveniente, porque no hace al Senado ni demasiado estacionario ni demasiado movible. Si los gobiernos de los Estados han prosperado y permanecido tranquilos con un Senado nombrado por dos, tres, cuatro ó cinco años, es

imposible que la Union corra peligro por el término de seis años.

Sin embargo, para apaciguar los últimos escrúpulos de la susceptibilidad del pueblo, la cláusula siguiente ha introducido un término medio en los elementos de este cuerpo legislativo. Por este medio queda al abrigo de toda objecion, si se consulta la razon y no el miedo, si en fin, el gobierno debe ser una realidad y no un sueño.

Esta cláusula dice que, "inmediatamente despues de "reunidos á consecuencia de la primera eleccion, se divi- "dirán (los Senadores), con la igualdad que sea posible, "en tres clases. El asiento de los Senadores de la prime- "ra clase, quedará vacante á la espiracion del segundo "año, la de segunda clase al terminar el cuarto año, y la "de tercera clase al fin del sexto año, de modo que una "tercera parte sea elegida cada dos años." En la Convencion se hizo la proposicion de elegir á los Senadores por nueve años, y de renovar la tercera parte cada tres años; pero este sistema fué rechazado por una mayoría de ocho Estados contra tres. La disposicion de la Constitucion fué admitida por una mayoría de siete Estados contra cuatro. Sin quitarle nada al Senado de lo que le es necesario para desempeñar sus altas funciones, cambia gradualmente sus miembros é introduce cada dos años la apelacion á los Estados, que impide siempre toda combinacion permanente de propósitos siniestros.

Como las vacantes pueden tener lugar durante el receso de la Legislatura de los Estados, la Constitucion ha previsto el caso. El mismo artículo agrega: "Y si hubiese "vacantes por renuncia ú otras causas durante el receso

"de algun Estado, el poder Ejecutivo de éste puede ha-
"cer nombramientos provisionales hasta la próxima reu-
"nion de la Legislatura, que entónces llenará esas va-
"cantes."

Ninguna objecion séria se hizo en la convencion contra esta disposicion, aun cuando, sin embargo, no fué adoptada sin dificultad. Tres proyectos habian sido propuestos para proveer las vacantes: 1°, dejar las plazas vacantes hasta la reunion de las Legislaturas de los Estados; 2°, dejar á las Legislaturas de los Estados el cuidado de tomar ellas mismas las medidas que juzgasen convenientes; 3°, confiar el nombramiento provisorio á un funcionario ya elegido ó á una corporacion. Este último proyecto pareció el más conveniente y el más satisfactorio. El poder Ejecutivo de los Estados merecia, en efecto, toda confianza como representante de los intereses y los votos de cada Estado, y como ofreciendo las mejores garantías de instruccion y de responsabilidad, para hacer una eleccion juiciosa.

V. *Condiciones de elegibilidad para los Senadores.*—1° *Edad.*—La Constitucion dice que nadie podrá ser Senador á ménos de haber llegado á la edad de treinta años, de haber sido durante nueve años ciudadano de los Estados-Unidos y de ser, en el momento de la eleccion, habitante del Estado elector. Como la naturaleza de estas altas funciones exige en el Senador más experiencia, más saber, más solidez de carácter que en los representantes, los Senadores deben, tambien, tener más edad. Habria sido una anomalía singular el que las más altas funciones del Estado pudieran quedar encargadas á personas que en los países ilustrados y civilizados no se consideran co-

mo llegados al grado de madurez necesario para gozar de todos los privilegios de sus derechos.

La edad de los Senadores se fijó primero por la convencion por una mayoría de siete Estados contra cuatro y en seguida por unanimidad. Nadie probablemente contestará la conveniencia de esta disposicion; seria, pues, supérfluo discutir un punto puramente especulativo. Para que la prudencia reine en los Consejos, es preciso que las lecciones de la experiencia templen el ardor, la impetuosidad y la confianza de la juventud. Y si el saber, la solidez del juicio y la firmeza de carácter son cualidades esenciales para el Senador, habria temeridad en pretender que han llegado á su madurez ántes de la edad de treinta años.

2º *Ciudadanía.*—Otra de las condiciones es ser ciudadano. No se puede poner en duda la conveniencia de fijar un término despues de la naturalizacion, para ser admitido á ejercer estas funciones públicas. El Senado toma parte en todas las transacciones internacionales; habia, pues, necesidad de determinar un tiempo bastante, para que los Senadores pudieran despojarse de todas las preocupaciones y sentimientos concernientes al lugar de su nacimiento, ántes de estar revestidos de funciones tan elevadas y tan delicadas. Además, no se puede suponer que un extranjero haya adquirido un conocimiento perfecto de las instituciones y de los intereses de su nueva patria, ántes de haberse mezclado á su sociedad de una manera permanente y de haberse penetrado por el comercio de la vida, de los sentimientos y de los deberes de la ciudadanía. Si, no obstante, ha adquirido este conocimiento de las instituciones y de las necesidades del país, no ha po-

dido todavía, experimentar hácia ellos el afecto y la consagracion que forma la más segura garantía de su fidelidad y de su exactitud en llenar los deberes de su empleo. Pueden citarse, sin duda, honrosas excepciones; pero ellas no pueden servir de regla general.

Debemos más bien temer el dejarnos arrastrar por el brillo del talento ó por un patriotismo ciego, á una confianza que podria ser traicionada ó á una condescenden- que debilitaria nuestra desconfianza de toda influencia extranjera, desconfianza que es una de las principales columnas de las repúblicas. En la convencion se propuso, primero, fijar el término de cuatro años; despues fué elevado á nueve años por la mayoría de los Estados. *El Federalista* se expresaba así respecto á esta cláusula: "El plazo de nueve años es un término medio entre la "exclusion absoluta de los ciudadanos legales, cuyo mé- "rito y talentos les dan derecho á la confianza pública, y "su admision precipitada que podria dar acceso á las in- "fluencias extranjeras en los Consejos de la Nacion."

3.° *Domicilio.*—La última condicion para poder ser Senador, es la de habitar el Estado que elige. Esta disposicion no necesita comentarios. Es evidentemente conveniente que un Estado sea representado por personas que además del conocimiento perfecto de sus necesidades y de sus proyectos, esté ella misma interesada personal é inmediatamente en todas las medidas concernientes á la soberanía, á los derechos y á la influencia del Estado. Lo que al contrario puede extrañarse, es que la Constitucion no decida que el Senador que deje de habitar el Estado que lo ha elegido, deje de representar ese Estado en el Senado.

Al concluir conviene hacer observar que, la Constitucion no impone á los Senadores ninguna condicion de fortuna, como lo ha hecho con respecto á los representantes.

El mérito y el talento tienen libre acceso á todas las funciones del Gobierno nacional. Si la eleccion del pueblo es dirigida por un juicio sano, el Senado no puede dejar de ser una asamblea distinguida por su prudencia, por su saber, por su patriotismo y por su inflexible independencia.

4.º *Presidente del Senado.*—Otra cláusula de esta misma seccion del artículo 1.º, se refiere al Presidente del Senado. "El Vicepresidente de los Estados-Unidos será "Presidente del Senado, pero no tendrá voto sino en el "caso de empate. El Senado elegirá sus otros empleados "y tambien un Presidente *pro tempore*, en ausencia del "Vicepresidente, ó cuando éste se halle ejerciendo las "funciones de Presidente de los Estados-Unidos.

Se propuso primero autorizar al Senado para elegir su Presidente, y así lo habia adoptado la convencion; pero al mismo tiempo se autorizaba al Presidente del Senado para llenar las funciones de Presidente de los Estados-Unidos en los casos de ausencia, muerte ó renuncia de este último. Más tarde, habiendo pensado la convencion que era útil nombrar un Vicepresidente de los Estados-Unidos, el proyecto de darle la Presidencia del Senado fué generalmente aprobado.

Trataremos más adelante de la utilidad de un Vicepresidente, cuando examinenos las disposiciones de la Constitucion con respecto al poder Ejecutivo. Pero debemos desde ahora pasar en revista los motivos que inclinaron

á nombrar al Vicepresidente de la Union Presidente del Senado.

No es una cosa nueva nombrar para Presidente de una asamblea, alguna persona que no forme parte de ella. En la Cámara de los Lores, en Inglaterra, la presidencia pertenece al Lord Canciller ó guarda-sellos, ó á otro nombrado por comision especial del Rey: si nadie es nombrado, la Cámara de los Lores tiene el derecho de elegir su Presidente. No es necesario que la persona elegida por el Rey sea Par del Reino, ni aun miembro del Parlamento. Nunca los nombramientos hechos por el Rey dieron lugar á quejas; nunca en la práctica resultaron inconvenientes ú opresion. Al contrario, este sistema tuvo para el funcionario y para la Cámara la ventaja de aumentar en él una dignidad y consideracion, y de asegurar á la otra el apoyo de la habilidad y de los grandes talentos. Esta última consideracion sola, parece haber decidido á la Convencion. El Vicepresidente, siendo elegido él mismo por los Estados, debia parecer en cuanto á la edad, al carácter y á la importancia, perfectamente digno de presidir las deliberaciones del Senado en cuyo seno todos los Estados se hallan representados. Debia presumirse que, llenaria sus funciones con imparcialidad; se debia pensar tambien que el ejercicio de un cargo tan elevado, no solamente pondria al público en estado de apreciar su carácter, sino que daria al Presidente la ocasion y los medios de justificar la confianza de sus conciudadanos. No se podia dudar que un ciudadano juzgado digno de presentarse como candidato á la presidencia de la Union, no fuese un hombre distinguido por sus virtudes privadas, por sus conocimientos y por sus servicios.

Se podia, pues, con confianza, confiar á su arbitrio todas las cuestiones en que el Senado estuviese dividido, y darle un sufragio para estos casos solamente.

Otra razon en favor de este nombramiento se fundó en la susceptibilidad de los Estados y en la igualdad de su representacion en el seno del Senado. Si el Presidente del Senado debiera elegirse entre sus miembros, el Estado en cuyo representante recayera la eleccion, tendria entónces una influencia, ya mayor, ya menor, de la que debe tener. Si el Presidente no tuviese voz deliberativa sino en los casos de empate, el Estado perderia un voto; si al contrario, tenia un voto y una voz preponderante, el Estado poseeria en él un doble sufragio. La alternativa presenta, pues, dificultades graves con respecto al Estado. Por otra parte, si se rehusa el voto preponderante en todos los casos, el interes público sufriria en caso de empate, se verian surgir peligrosas contestaciones y formarse intrigas, y resultaria una extrema agitacion de ese estado de cosas. Los Estados pequeños podrian suponer que sus intereses no estaban ni bien garantidos ni bien defendidos; un Presidente tomado fuera del Senado es el juez más imparcial para decidir, porque no representa un Estado en particular, sino la universidad de ellos. Estos motivos parecen haber sido decisivos para la convencion y satisfactorios para el pueblo. Como el Senado tiene el derecho de reglamentar su propia marcha, el Presidente no podrá abusar de su autoridad; si hay algun peligro que temer, es más bien ver el poder del Presidente tácitamente debilitado ó abiertamente resistido, de manera á no ser mas que un vano título sin influencia y sin accion.

No se ha puesto nunca en duda la conveniencia de confiar al Senado la eleccion de sus otros empleados, y especialmente la del Presidente temporario, destinado á reemplazar al Vicepresidente, en el caso de que este último se ausentara ó fuese llamado á llenar las funciones de Presidente de la Union. Es tan necesario al bien público que reine la confianza entre el Senado y sus oficiales para garantir el cumplimiento fiel de sus diferentes funciones, que esta medida obtuvo un asentimiento unánime. Es de uso general que el Vicepresidente deje la silla senatorial algun tiempo ántes del fin de cada sesion, para que tenga lugar el Senado de nombrar al Presidente temporario que deba entrar inmediatamente en funciones, si en el intervalo fuese llamado el Vicepresidente á la presidencia de la Union. Este uso está fundado en la prudencia y los principios de una buena política, disponiendo en el presente, para las exigencias que se podrán presentar más tarde, y poniendo así esta eleccion al abrigo de las influencias ó de las intrigas que podrian emplearse en el tiempo del receso. Si es útil proveer durante la paz á los tiempos de guerra, no lo es ménos tomar en una época de grande tranquilidad las disposiciones convenientes para los tiempos de agitacion política, que podrian perturbar la armonía general.

CAPITULO X

DEL JUICIO POLITICO [1]

Garantías que debe presentar un tribunal político.—El Senado las ofrece más que ninguna otra corporacion.—Del caso en que el Presidente de los Estados-Unidos es acusado.—Qué mayoría puede pronunciar la condenacion.—Ninguna tramitacion se ha fijado.—El Senado pronuncia la destitucion, y para el castigo del crimen pasa la causa á los tribunales ordinarios.—Motivos justificativos de esta division.—Solo los funcionarios civiles están sometidos al juicio político.—Qué crímenes pueden ser motivo de acusacion.

La cláusula siguiente de la seccion III del artículo 1°, concierne á las acusaciones; dice: "El Senado tendrá el de-" recho exclusivo de juzgar sobre todas las acusaciones de" los funcionarios públicos. Cuando se reuna para este ob-" jeto, se prestará juramento ó afirmacion. Cuando se juz-" gue al Presidente de los Estados-Unidos, presidirá el je-" fe del poder judicial, y nadie podrá ser declarado convicto

1 El *juicio político* no implica solamente la idea de delito político, porque se puede aplicar igualmente á delitos no políticos, con tal que sean cometidos en el ejercicio de funciones oficiales. Un juez, por ejemplo, puede ser sometido á juicio político por corrupcion.

"sino concurriendo las dos terceras partes de votos de "los miembros presentes."

Las cualidades más importantes que se deben buscar en la formacion del tribunal para el juicio político, son la imparcialidad, la integridad, el saber y la independencia. Si una de estas cualidades llegase á faltar, el juicio será radicalmente malo. Para asegurarse de la imparcialidad, el tribunal debe estar, hasta cierto punto, aislado del poder y de las pasiones populares, de la influencia de las preocupaciones locales ó de la influencia, mucho más peligrosa aún, del espíritu de partido. Para garantir su integridad, debe estar profundamente penetrado del sentimiento de sus deberes y de su responsabilidad, ante la posteridad y ante Dios. ¿No reune el Senado estas cualidades? ¿No las reune, sobre todo, en un grado más alto que cualquiera otro tribunal que pudiera crearse? Estas cuestiones de alta importancia, han sido renovadas varias veces; fueron discutidas en la convencion y en las asambleas de los Estados, y examinadas en diversas épocas por los jurisconsultos y los hombres de Estado. Hay pocas disposiciones de la Constitucion que hayan sido atacadas con más vigor y defendidas con más habilidad.

Este asunto presenta por sí mismo grandes dificultades en un gobierno puramente electivo; esta jurisdiccion debe ser ejercida para ofensas cometidas por hombres públicos en violacion de sus deberes públicos, y estos deberes, en la mayor parte de los casos, serán políticos. Y aun en los otros casos en que este derecho de acusacion se practique, se tratará de funcionarios altamente caracterizados, y de delitos que no pudiendo ser alcanzados por ningun otro medio, quedarian sin castigo. A decir ver-

dad, este derecho participa del carácter político, puesto que se refiere á ofensas contra la sociedad en el órden político. En esta circunstancia, es necesario ponerse en guardia contra el espíritu de faccion, contra la intolerancia de los partidos ó el impulso de los movimientos populares. Los procesos dejarán rara vez de agitar las pasiones y de dividir el pueblo en dos campos, favorable ú hostil al acusado. La prensa, tambien, con su vigilancia sin consideraciones, se dividirá en dos partidos para dominar ó influir en la opinion pública, y siempre deberá temerse que la decision esté más de acuerdo con la fuerza comparativa de los dos bandos, que con las pruebas de culpabilidad ó de inocencia del acusado.

Por otra parte, no se puede tampoco eximir de toda vigilancia una funcion tan delicada, tan importante y que á tan alto grado interesa á la existencia política y á la reputacion de los hombres comprometidos en la administracion de los negocios públicos. Este poder no debe ser, ni bastante represivo, ni bastante amenazador para alejar de las funciones públicas á los hombres de Estado concienzudos y modestos, ni bastante débil ó perezoso, para dejar á los delincuentes en la indiferencia ó en la más completa seguridad. Grande es la dificultad para encontrar el justo medio en un Gobierno cuyas bases descansan sobre elecciones periódicas, si se considera, sobre todo, que los ambiciosos y los intrigantes no dejarán de hacer de las acusaciones violentas contra los funcionarios, un medio para tomar su lugar. La convencion apreció bien la dificultad de organizar un tribunal que presentase todas las garantías deseables, y al fin, se decidió á investir al Senado con estas altas funciones. Pro-

cediendo así, la convencion tenia á la vista el modelo de las mejores constituciones, y hasta cierto punto, el ejemplo mismo de la Gran Bretáña. Los opositores más ardientes contra aquella medida, no pueden pretender que fuese una experiencia nueva é imprudente, y por otra parte, los partidarios más decididos no pueden sostener que esté al abrigo de toda crítica plausible. [1]

Nuestra opinion sobre esta grave materia, es que con mucha sabiduría se ha investido al Senado con esa jurisdiccion. Un sabio comentador ha dicho, tambien, que de todas las partes del Gobierno, el Senado era el que presentaba más garantías para el ejercicio de estas elevadas funciones judiciales. Como los acusadores, los Senadores son tambien representantes del pueblo; pero lo son en grado más lejano y por un mandato de más larga duracion. Son, pues, más independientes del pueblo, y como se les ha elegido sabiendo que podrán ser llamados á llenar estas altas funciones, sus comitentes tienen en ellos la confianza de que llenarán con sinceridad y fielmente un deber tan solemne. No pudiendo nunca ser acusado-

---

1 Jefferson reprobaba la institucion de un alto tribunal para el juicio de los crímenes políticos, y explicaba sus temores á este respecto, en una carta á Madison, fecha 17 de Febrero de 1798.

"Yo no veo en este modo de proceder por *(impeachment)* acusacion, "sino el arma más formidable que pueda ponerse en las manos de "una faccion dominante. Seria el más seguro instrumento para des- "embarazarse de todo hombre que contrariase sus miras. Los tri- "bunales ordinarios me parecen bastantes para todo lo necesario al "castigo de los culpables, y la historia nos muestra que el *impeach-* "*ment* (juicio político), ha sido más bien el arma de las pasiones, "que el instrumento de la justicia." *(Estrait des Memoires de Jeffer-* "*son*, publiés para Conseil)."

res, no deben dejarse llevar por las animosidades de partido, por las preocupaciones contra los individuos; motivos que solos pueden á veces dictar el acta de acusacion de parte de los representantes. Los Senadores, habituados á considerar el conjunto de las grandes relaciones políticas del país, son por esto mismo los más aptos para fallar sobre las acusaciones que se refieren á las transacciones con el exterior y á los intereses políticos del interior. Y aun cuando no podamos decir que el Senado forme, como la Cámara de los Lores en Inglaterra, un cuerpo enteramente libre de la influencia de las pasiones del pueblo y aun separado de sus intereses, no vemos ninguna otra fraccion del Gobierno que presente más garantías de imparcialidad y de independencia.

La misma cláusula de la Constitucion ordena, todavía, que en los juicios políticos los Senadores presten juramento ó afirmacion. Esta disposicion, como impone á los Senadores investidos de funciones judiciales, la misma condicion aplicable á los jueces y á los jurados en los demás tribunales, será ciertamente aplaudida por todas las personas que piensan que las funciones más elevadas, los derechos y los deberes más importantes, deben estar rodeados de tantas garantías como los de un órden inferior. Seria, en efecto, una anomalía monstruosa, que pudieran ser acusados de crímenes capitales y aun condenados los grandes funcionarios, sin que se hubiera tomado ninguna medida contra el efecto de las pasiones vengativas de los jueces, miéntras que el individuo, en la posicion social más humilde, tiene derecho á exigir de sus Pares y de sus jueces un juramento de fidelidad á la ley. En Inglaterra, sin embargo, en materia de juicio político *(im-*

peachment), la Cámara de los Lores no está sujeta á este juramento; distincion inexplicable, pues que en aquel país, los jurados en todos los asuntos civiles y criminales, están obligados á prestar juramento. ¿Hay, pues, en el honor de un *par* alguna cosa que lo eleve sobre el honor de un hombre ordinario? La anomalía es más evidente, por la circunstancia de que un Par no puede dar testimonio como testigo, sin haber préviamente prestado juramento, pues entónces ya no basta á su honor solamente. ¿Por qué razon las obligaciones de un juez han de ser ménos solemnes que las de un testigo? Es este, es preciso reconocerlo, un privilegio acordado al poder en los tiempos bárbaros, y más bien, fundado en la soberanía feudal, que en la justicia y los principios todos del derecho.

Es preciso observar que en la Constitucion y en las leyes en general, la palabra *afirmacion* está siempre colocada al lado de la de *juramento*. Esta doble apelacion tiene por objeto no excluir de ninguna funcion los miembros de las sectas religiosas que condenan el uso del juramento.

La misma cláusula ordena, previendo el caso en que el Presidente de los Estados-Unidos fuese acusado, que el Senado será, en esta circunstancia, presidido por el jefe del poder judicial. Esta disposicion, llena de sabiduría, tiene por objeto impedir al Vicepresidente, en quien se podria fácilmente suponer el deseo de reemplazar al Presidente de la Union, que concurra á la condenacion de este magistrado. En este caso, el jefe del poder judicial federal, ha parecido el más digno de la delicada mision de presidir el Senado. Su imparcialidad y su independencia no pue-

den ser puestas en duda. La elevacion de su rango es una fuerte garantía de que llenará dignamente esta mision.

Aquella cláusula acaba decidiendo que ningun acusado puede ser declarado culpable, sino por una mayoría de dos terceras partes de los miembros presentes. Tambien entre todas las objeciones hechas contra la mayor parte de las disposiciones de la Constitucion, no se ve ninguna que se refiera al número fijado para la condenacion, y sin embargo, se habria podido pretender que aquella disposicion estaba poco de acuerdo con las teorías sobre la materia. Por ejemplo, se habria podido decir con alguna apariencia de razon, que se olvidaban los principios generalmente admitidos en los tribunales en que la simple mayoría hace decision, y en las asambleas legislativas en que la misma regla se ha adoptado. Se habria podido agregar que el número de dos terceras partes, hará casi ilusorio el derecho de acusacion. En fin, que en la Cámara de los Lores, la absolucion ó la condenacion se pronuncia por una simple mayoría.

Ningun documento auténtico indica sobre qué bases está fundada esta disposicion de las dos terceras partes. Solamente por conjetura se puede pensar que el verdadero motivo fué asegurar la imparcialidad del juicio é impedir que los funcionarios acusados, fuesen sacrificados al primer resentimiento popular ó al predominio de un partido. En Inglaterra, la Cámara de los Lores, por su organizacion y su independencia hereditaria, ofrece una barrera suficiente contra la opresion ó la injusticia. A este respecto M. Blackstone hace observar que, "la nobleza no tiene ni los mis-"mos intereses, ni las mismas pasiones que las asam-"bleas del pueblo," y que por consecuencia, es más con-

veniente que la nobleza juzgue, á fin de que quede garantida la imparcialidad de la justicia al acusado, que el pueblo sea el acusador, para que la justicia sea tambien garantida al Estado. Segun la teoría de nuestra Constitucion, el Senado está fundada sobre una base más popular; se debia, pues, tratar de impedir que la simple mayoría de los Estados pudiera destituir ó derrocar funcionarios públicos de mérito. Si la simple mayoría bastase para condenar, podria suceder que, en tiempo de conmociones populares, la influencia de la Cámara de representantes fuese irresistible. El único freno de resultado práctico, era, pues, exigir el asentimiento de las dos terceras partes de los miembros del Senado; esta fuerte mayoría, indica una gran conformidad de opiniones y de intereses, y no puede uniformarse sino en los casos en que el crímen es evidente, ó á lo ménos la inocencia apénas presumible. No se puede, pues, reprobar la exigencia de la Constitucion, desde que, en el derecho comun, no solamente la inocencia se presume hasta que haya plena prueba de la falta, sino que es indispensable para condenar, la unanimidad del jurado. En los juicios políticos se ha tomado un término medio entre la unanimidad y la simple mayoría. Si la culpa de un funcionario no puede ser establecida por la opinion de las dos terceras partes de los miembros de una asamblea distinguida por sus talentos y su saber, que posee las simpatías del pueblo y representa á los Estados, sobre todo, despues de una escrupulosa investigacion de los hechos, es necesario convenir en que, las pruebas son demasiado débiles para producir una condenacion. Es mejor, segun las más simples nociones de la justicia, dejar escapar á un culpable que castigar un ino-

cente; quien, por otra parte, podria ser víctima de la injusticia popular ó del odio de los partidos.

Se debe observar que, cuando el Senado se constituye en Tribunal de justicia, no está obligado á observar las formalidades rigurosas de los tribunales ordinarios, puede tramitar todo el tiempo que juzgue útil para llegar al descubrimiento de la verdad. Ninguna forma especial ha sido prescrita para la acta de acusacion; basta que sea clara y precisa. Aun pueden agregarse nuevas causas en todo curso de causa, á lo ménos miéntras el acusado no haya establecido sus medios de defensa. La Constitucion no determina tampoco cuál es el número de Senadores necesario para componer el tribunal supremo; las deliberaciones de este tribunal, tanto sobre las cuestiones incidentes como sobre la cuestion principal, son secretas, pero la sentencia se pronuncia públicamente.

La cláusula siguiente de aquella seccion, establece que, "la sentencia en casos de acusacion á funcionarios públi- "cos, no excederá de la privacion del empleo, ó inhabili- "tacion para obtener y gozar ningun otro cargo honorí- "fico de responsabilidad ó productivo en los Estados-Uni- "dos; pero la parte convicta quedará sin embargo sujeta "á ser acusada, juzgada, sentenciada y castigada segun "la ley."

En caso de resultar condenacion con respecto á la acusacion, dos partidos se presentaban: se podia dar al tribunal el derecho de pronunciar un castigo completo, es decir, independientemente de la destitucion del funcionario, aplicarle los castigos pronunciados por la ley comun del país, para los casos semejantes, sometidos á los tribunales ordinarios, ó bien, limitar la sentencia á solo la des-

titucion é incapacidad del acusado. Si se adoptaba el primer partido, es evidente que, en caso de absolver al acusado, no podia éste ser sometido de nuevo á juicio ante los tribunales ordinarios, y que la sentencia del Senado impedia toda nueva tramitacion sobre este mismo asunto; porque es un principio de justicia absoluta que, un individuo no puede dos veces ser puesto en peligro de la vida ó de la libertad por el mismo delito. Pero, si el Senado pronunciaba solamente la destitucion, era una cosa indispensable que la Constitucion mandase expresamente al acusado ante los tribunales ordinarios, para sentenciarlo allí á las penas aplicables á los delicuentes no funcionarios. De otra manera, en efecto, se habria dudado con razon si en presencia de la gran máxima de justicia que hemos recordado ántes, se podia intentar otro proceso sobre la misma accion, ya fuera despues de una sentencia ó despues de una absolucion. Entónces, si se hubiera decidido que era imposible toda persecucion ulterior, habria sucedido que, los criminales públicos ménos excusables, escapasen á los castigos reales de la ley, por crímenes que en otros ciudadanos traerian la pena capital.

La Constitucion, habiendo limitado la condena en la acusacion pública ante el Senado, á la destitucion solamente del funcionario, y á la pérdida de su capacidad para ocupar un empleo, ha enviado sábiamente al acusado ante los tribunales ordinarios, para recibir el castigo de su crímen. De este modo, la traicion que nuestras leyes castigan con la pena capital, recibirá el castigo que le corresponde; la corrupcion en los altos funcionarios será tratada, por su vergonzoso tráfico, con la misma inexorable severidad que en los más humildes criminales.

En Inglaterra, el juicio político no se limita solo á la destitucion, sino que designa la pena que la ley aplica al delito. La Cámara de los Lores puede, en los casos de condena, imponer la pena capital, el destierro perpétuo, la confiscacion de bienes ó la prision, al mismo tiempo que la destitucion, segun la gravedad de la ofensa.

Como las faltas que se propone reprimir el juicio político, son de una naturaleza política, era natural tambien suponer que, serian frecuentemente exageradas por el espíritu de partido, que las tramitaciones serian á menudo dictadas por resentimiento de las facciones, lo mismo que si lo fueran por el sentimiento del bien público. Se debia temer que, en el caso de condena, el castigo no fuese proporcionado á la ofensa, y sin embargo, la naturaleza de estas ofensas hacia imposible establecer ninguna escala de proporcion, en que se pudiera determinar con exactitud la gravedad de la falta y la extension del castigo; se debia, pues, á este respecto, dejar al Senado la mayor latitud. No obstante, si toda tentativa era inútil en cuanto á graduar los delitos y las penas, por otra parte, entregarse á la discrecion absoluta del alto tribunal, no era sin peligros. Para evitar este doble inconveniente, la convencion pensó que valia más limitar el poder del Senado al solo derecho de pronunciar la destitucion del acusado, y la pérdida de su capacidad política, quitándole así toda tentacion de sacrificar á los odios políticos ó á las exigencias populares funcionarios inocentes. La historia nos muestra la injusticia con que frecuentemente se ha ejercido este derecho de acusacion política, y su enseñanza está á veces trazada con caractéres sangrientos. Lord Strafford en tiempo de Cárlos I, y Lord Stafford, ambos acusados ante el Par-

lamento, fueron condenados á la pena capital, y considerados como víctimas sacrificadas á las facciones, más bien que como culpables.

Era un acto de sabiduría, de sana política y aun de justicia, establecer la diferencia entre lo que era político y lo que era puramente civil; atribuir lo uno al poder político del Gobierno, y para lo otro, consignarlo al poder judicial ordinario; confiar al Senado el juicio y la condenacion política, y al jurado el juicio y la condenacion civil. Se podria preguntar, cuál es la utilidad de esta division, pues que un tribunal civil podia pronunciar la condena, ¿por qué no pronunciaria al mismo tiempo la destitucion como una parte de su sentencia? Hemos respondido ya en parte, demostrando el inconveniente de dar á los tribunales ordinarios funciones políticas. Pero además, nunca en la marcha ordinaria de la administracion de la justicia criminal, puede un tribunal pronunciar una destitucion; y si esto sucede algunas veces, es como una consecuencia de la sentencia y no como una parte de ella. Se puede todavía agregar que el ejercicio de este poder, seria dificilísimo para un tribunal.

¿Qué embarazo, por ejemplo, cuando se tratara de destituir á un funcionario por sus excesos políticos ó su malversacion, delitos que admiten tantos grados, desde la falta más débil hasta la corrupcion más profunda? ¿Podria por su sola voluntad un tribunal ordinario destituir de su empleo á un Presidente de los Estados-Unidos por delitos políticos? Un cuerpo político como el Senado, superior por su conocimiento de los deberes de los funcionarios, ¿no será el mejor juez de la utilidad para el país, de la condenacion, en cada caso dado? Además, la se-

paracion del poder de destituir, del de nombrar los funcionarios, haria nacer grandes dificultades, que debe tratarse de evitar, tanto cuanto sea posible en materias de gobierno.

Para completar este exámen de las disposiciones relativas á estas acusaciones políticas, debemos tambien examinar qué personas pueden ser así acusadas y por qué delito. Por una singular inadvertencia, la Constitucion ha separado estas últimas disposiciones que, sin embargo, se ligan estrechamente á las que acabamos de explicar, y las ha colocado bajo el título de la organizacion de los derechos y de los deberes del poder Ejecutivo (art. 2º seccion XIV). A fin de evitar toda repeticion, abandonaremos un instante el método seguido hasta ahora, y las examinaremos aquí.

La seccion IV del art. 2º está concebida así: "El Presidente, Vicepresidente y todos los empleados civiles "de los Estados-Unidos, serán separados de sus empleos, "cuando sean acusados y convencidos de traicion, cohe- "cho ú otros graves crímenes y delitos."

Resulta de esta disposicion que, las acusaciones políticas no pueden tener lugar sino contra los funcionarios civiles de los Estados-Unidos, comprendidos el Presidente y el Vicepresidente. Esto difiere completamente de lo que pasa con la Gran Bretaña. En aquel reino todo súbdito inglés, sea del rango que fuere, puede ser acusado ante los Pares. Parece que la limitacion de este derecho á los funcionarios solamente, fué peculiar á los gobiernos republicanos. En estos gobiernos, en efecto, todos los ciudadanos son iguales y tienen todos derecho á la misma garantía del juicio por jurados, para todos los

crímenes ó delitos, siempre que éstos no tengan un carácter público. Someterlos al juicio político seria no solamente un acto de opresion, sino que pondria en peligro su libertad y su vida, exponiéndolos, en el ejercicio de sus derechos y de sus privilegios políticos, á persecuciones contrarias al espíritu de sus leyes. Si los americanos son tan partidarios del juicio por jurados en los asuntos civiles, es porque aprecian, sobre todo en los procesos criminales, su valor como una garantía contra las violencias de las facciones. Allí solamente es donde el acusado encuentra en la simpatía, en la imparcialidad y en la probidad de sus conciudadanos reunidos para juzgarle, la confianza que puede sostenerle y alentarle. No es lo mismo aquel que ha aceptado funciones públicas, porque voluntariamente se ha sometido á todas las consecuencias que de ellas resultan. Si una acusacion política se formula contra su conducta en el ejercício de sus funciones, no puede quejarse, porque se ha colocado él mismo en la categoría de los que están sujetos á esos procedimientos. Así es que, al decidir que las condenaciones que recayesen sobre esas acusaciones, debian limitarse á la destitucion y á la privacion del derecho de desempeñar un empleo, resultaba naturalmente que tales procesos no podian intentarse sino contra funcionarios.

La cuestion que se presenta en seguida es la de saber lo que la Constitucion entiende por funcionarios *civiles*. A este respecto, es difícil dar una respuesta perentoria: la palabra *civil* tiene acepciones variadísimas. A menudo se le opone á *bárbaro*, *salvaje;* otras veces á *criminal*, ó bien á *militar*, á *eclesiástico*, á *natural* ó *extranjero*. La Constitucion parece servirse de ella como lo opuesto á *mili*-

tar, para distinguir los derechos y los deberes que conciernen á los ciudadanos en general, de aquellos que son relativos á las personas comprometidas en el servicio del Gobierno en mar ó en tierra.

Todos los funcionarios que reciben su nombramiento del Gobierno federal, sea que llenen funciones judiciales ó ejecutivas, lo mismo las más altas que las más humildes, son, pues, exceptuando los militares de tierra ó de mar, *funcionarios civiles*, en el sentido de la Constitucion, y como tales, sometidos á las acusaciones políticas. La razon que ha hecho exceptuar á los militares es que, ellos están sometidos á un código especial, á las leyes, á los reglamentos y á los usos de la guerra. La naturaleza de los deberes militares, su eficacia y la disciplina, exigen esa jurisdiccion rápida y excepcional. No solamente la prontitud de sus operaciones es más conforme á las ideas de los militares, sino que su honor y su reputacion están mejor garantidos en manos de sus hermanos de armas, que entre los jueces civiles. Además, el Senado tendria escasamente los conocimientos y la experiencia necesaria para resolver sobre los actos de los militares, y como estos actos deben ser apreciados segun los usos, las costumbres y la disciplina, la Constitucion ha procedido sábiamente, dejando este exámen á los tribunales marciales.

Tenemos ahora que examinar los delitos que pueden ser materia de juicios políticos. Son, segun la Constitucion, "la traicion, la corrupcion, los otros grandes crímenes y delitos." La Constitucion define la traicion. En cuanto á la corrupcion, es necesario buscar su definicion en la ley comun; ésta, como base de nuestra jurisprudencia, es la única que puede determinar la naturaleza y

los límites del crímen. La única dificultad real es, la de precisar qué es lo que debe entenderse por los otros grandes crímenes y delitos. No han sido definidos ni por la Constitucion ni por estatuto alguno de los Estados-Unidos. ¿Qué decision tomar? ¿El silencio de la ley deberá ser interpretado en favor de los acusados, hasta que se haya definido lo que debe entenderse por estos términos de la Constitucion? Entónces, como se ha hecho observar con razon, el derecho de acusacion seria ilusorio, exceptuando los dos casos previstos de traicion y de corrupcion; y el funcionario escapa al castigo, cualquiera que sea la gravedad de su corrupcion ó de su crímen. Y observemos que si se trata de un crímen punible segun los estatutos de los Estados-Unidos, puede ser materia de una acusacion política, porque lo que la ley somete á este procedimiento especial, no son todas las especies de delitos, sino que debe ser un gran crímen ó un gran delito.

Además, hay delitos que las leyes de los Estados castigan solamente cuando han sido cometidos en ciertas localidades, ó en ciertas jurisdicciones, como por ejemplo, en alta mar, en los fuertes, en los arsenales cedidos á los Estados-Unidos. Ahora, si estos delitos han sido cometidos en circunstancias diferentes, en otros lugares no mencionados por los estatutos, ¿estarán sujetos á las acusaciones políticas?

El Congreso adoptó sin vacilar la conclusion de que, no es necesario un estatuto prévio para autorizar la acusacion, en razon de las prevaricaciones de un funcionario. Las reglas, en cuanto al procedimiento y á las pruebas, lo mismo que á los principios de la decision, están basadas

en las doctrinas reconocidas del derecho comun y en los usos del parlamento. En el pequeño número de ejemplos de juicios políticos que hemos tenido hasta hoy, no se encuentra uno solo fundado sobre los delitos previstos por los estatutos. Segun esto, debemos adoptar la doctrina del alto tribunal de acusacion, segun la cual, aun cuando la ley comun no pueda fundar una jurisdiccion, que no ha sido establecida por la Constitucion ó las leyes, esta jurisdiccion, una vez creada, debe ejercerse conforme á las reglas del derecho comun; y que para decidir lo que deba considerarse como grandes crímenes y delitos, es necesario referirse á la ancha base de la jurisprudencia americana.

Como la Constitucion declara que las sentencias, en caso de acusacion, no tendrán otro efecto que el de privar al acusado del empleo que ocupa, declararle incapaz de poseer ningun empleo de honor, de confianza ó de provecho en los Estados-Unidos; y en otro artículo, que el Presidente y Vicepresidente y demás funcionarios civiles, deberán ser depuestos de sus empleos si á consecuencia de una acusacion fuesen convictos de traicion, de corrupcion ó de otros grandes crímenes ó delitos, parece que, en caso de prueba debe concluirse, que el Senado debe pronunciar siempre la destitucion, aun cuando quede dueño de pronunciar, si lo juzga conveniente, la incapacidad de ejercer todo empleo civil. Si la Constitucion ordena la destitucion, es que supone al acusado todavía en ejercicio de sus funciones, cuando se hace la acusacion. Siendo de otra manera, el delito deberá ser juzgado y castigado por los tribunales ordinarios. Esto se justifica observando, que seria ejercer una autoridad ilusoria la de juzgar á un culpable por un crímen susceptible del juicio político, cuando el

principal objeto de la ley no es ya necesario, ni tampoco puede ser alcanzado; y aun cuando pueda declararse la incapacidad de ejercer empleos públicos, las formas de la Constitucion dejan en duda el que esta privacion pueda pronunciarse sola, sin ser acompañada de la destitucion. Hay, en fin, todavía, esta observacion importante que hacer, y es que el procedimiento en estas acusaciones, es de una naturaleza política; que no ha sido imaginado para castigar al culpable, sino para garantir la sociedad contra los graves delitos de los funcionarios; que no afecta ni la persona ni los bienes del culpable, sino su capacidad política solamente.

CAPITULO XI

COMPARACION DEL JUICIO POLITICO EN LOS ESTADOS-UNIDOS Y EN LOS OTROS PAISES DE EUROPA.

Del juicio político en Francia, en Inglaterra y en los Estados-Unidos.—En América el Juez Politico no se ocupa sino de los funcionarios públicos.—Pronuncia destituciones más bien que penas.—El juicio politico, medio habitual del Gobierno.—El juicio politico, tal cual se entiende en los Estados-Unidos, es, á pesar de su suavidad, una arma muy poderosa en manos de la mayoria.

Despues de haber dicho en el capítulo precedente, en lo que consiste el juicio político en los Estados-Unidos, cuáles son los funcionarios que pueden juzgarse así, y por qué género de delitos, hemos creido que seria útil comparar esta institucion con lo que encontramos análogo en Europa. Tomaremos este cuadro de la obra de M. de Tocqueville. [1]

La Inglaterra, la Francia, dice M. de Tocqueville [2] han introducido el juicio político en sus leyes: es curioso examinar el partido que estos tres grandes pueblos han sa-

---

1 Este capítulo es agregado á los comentarios de Story.

2 De la Democratie en Amérique, tom. 1, pág 171.

cado de él. En Inglaterra y en Francia, la Cámara de los Pares forma la alta corte criminal de la Nacion. Ella no juzga todos los delitos políticos, pero puede juzgarlos todos. Al lado de la Cámara de los Pares se encuentra otro poder político investido del derecho de acusacion. La única diferencia que existe sobre este punto entre los dos países, es esta: en Inglaterra los diputados pueden acusar á quien quieran ante la Cámara de los Pares, miéntras que en Francia solo pueden acusar de esta manera á los Ministros del Rey.

Por lo demás, en ambos países la Cámara de los Pares tiene á su disposicion todas las leyes penales para aplicarlas á los delincuentes. En los Estados-Unidos, como en Europa, una de las dos ramas de la Legislatura tiene el derecho de acusar, y la otra el derecho de juzgar. Los representantes denuncian al culpable, el Senado le castiga. Pero el Senado no puede juzgar sino por la acusacion que hagan los representantes, y los representantes no pueden acusar ante él, sino á *funcionarios públicos*. Así es que, el Senado tiene una competencia más restringida que la Cámara de los Pares de Francia, y los representantes tienen un derecho de acusacion más amplio que nuestros diputados.

Pero hé aquí la mayor diferencia que existe entre la América y la Europa: en Europa los tribunales políticos pueden aplicar todas las disposiciones del código penal; en América, cuando le han quitado á un culpable el carácter público de que estaba revestido, y le han declarado indigno de ejercer funcion alguna política en lo futuro, su derecho queda extinguido y la jurisdiccion de los tribunales ordinarios empieza. Supongo que el Presidente

de los Estados-Unidos haya cometido un crímen de alta traicion; la Cámara de representantes le acusa; los Senadores pronuncian su destitucion; se presenta en seguida ante un jurado, que es el único que puede quitarle la libertad ó la vida. Esto acaba de arrojar una viva luz sobre el asunto que nos ocupa.

Introduciendo el juicio político en sus leyes, los europeos han querido alcanzar á los grandes criminales, cualesquiera que fuesen su nacimiento, su rango ó su poder en el Estado. Para lograrlo, han reunido momentáneamente en el seno de un gran cuerpo político todas las prerogativas de los criminales.

El legislador se ha trasformado entónces en magistrado, ha podido establecer el crímen, clasificarlo y castigarlo; dándole los derechos de juez, la ley le ha impuesto todas las obligaciones y le ha ligado á la observacion de todas las formas de la justicia. Cuando un tribunal político, frances ó inglés, tiene por justiciable un funcionario público y pronuncia su condenacion, le quita por el hecho sus funciones, y puede declararle indigno de desempeñar toda otra en el porvenir; pero aquí la destitucion y la interdiccion política, son una consecuencia de la sentencia y no la sentencia misma. En Europa el juicio político es, pues, mas bien un acto judicial que una medida administrativa.

Lo contrario se ve en los Estados-Unidos, y es fácil convencerse que, el juicio político es mas bien una medida administrativa que un acto judicial. Es verdad que la sentencia del Senado es judicial por la forma; para darla, los Senadores están obligados á conformarse á la solemnidad y á los usos de los procedimientos judiciales. Es

tambien judicial, por los motivos en que se funda; el Senado en general está obligado á tomar por base de su decision un delito de derecho comun. Pero es administrativo por su objeto. Si el objeto principal del legislador americano hubiera sido realmente armar un cuerpo político con un gran poder judicial, no habria limitado su accion al círculo de los funcionarios públicos, porque, los más peligrosos enemigos del Estado pueden no serlo. Esto es verdadero, sobre todo en las repúblicas, donde el favor de los partidos es el primer poder, y donde frecuentemente es tanto más fuerte, cuanto que legalmente no se ejerce poder alguno.

Si el legislador americano hubiera querido dar á la sociedad misma el derecho de prevenir los grandes crímenes á la manera del juez, por el temor del castigo, habria puesto á disposicion de los tribunales políticos, todos los recursos del código penal; pero no les ha dado sino una arma incompleta, y que no podria alcanzar á los más peligrosos de entre los criminales, porque importa poco un juicio de interdiccion política á aquel que quiere derrocar las leyes mismas.

El objeto principal del juicio político en los Estados-Unidos es, pues, quitar el poder á aquel que hace de él mal uso, é impedir que este mismo ciudadano lo posea en lo futuro. Como se ve, es un acto administrativo, al que se ha dado la solemnidad de una sentencia. En esta materia, los americanos han creado, pues, alguna cosa mixta. Han dado á la destitucion administrativa todas las garantías del juicio político, y han quitado al juicio político sus más grandes rigores.

Fijado este punto, todo se eslabona; se descubre en-

tónces por qué las constituciones americanas someten todos los funcionarios civiles á la jurisdiccion del Senado, exceptuando á los militares, cuyos crímenes son, sin embargo, más de temer. En el órden civil, los americanos no tienen, por decirlo así, funcionarios revocables: los unos son inamovibles; los otros reciben sus derechos de un mandato que no se puede abrogar; para quitarles el poder, es preciso, pues, juzgarlos á todos. Pero los militares dependen del Jefe del Estado, que es él mismo funcionario civil; alcanzando al Jefe del Estado, se les hiere á todos con el mismo golpe. Ahora, si se llega á comparar el sistema europeo y el sistema americano, en los efectos que cada uno produce ó puede producir, se descubren diferencias no ménos sensibles. En Francia y en Inglaterra, se considera el juicio político como una arma extraordinaria de que la sociedad no debe servirse, sino para salvarse en los momentos de grandes peligros.

No se puede negar que el juicio político, tal cual se entiende en Europa, viola el principio conservador de la division de los poderes y amenaza sin cesar la libertad y la vida de los hombres. El juicio político en los Estados-Unidos, solo ataca indirectamente el principio de la division de los poderes; no amenaza la existencia de los ciudadanos; no se posa, como en Europa, sobre todas las cabezas, pues que no hiere sino á aquellos que, aceptando funciones públicas, se han sometido de antemano á sus rigores. Es, á la vez, ménos terrible y ménos eficaz; así es que los legisladores de los Estados-Unidos, no lo han considerado como un remedio extremo á los grandes males de la sociedad, sino como un medio habitual de gobierno.

Bajo este punto de vista, tal vez ejerce más influencia real sobre el cuerpo social en América que en Europa. Es preciso, en efecto, no dejarse engañar por la aparente suavidad de la legislacion americana en lo que se relaciona con los juicios políticos. Se debe observar, en primer lugar, que en los Estados-Unidos el tribunal está compuesto de los mismos elementos y sometido á las mismas influencias que el cuerpo encargado de acusar, lo que da un impulso casi irresistible á las pasiones vengativas de los partidos. Si los jueces políticos de los Estados-Unidos no pueden pronunciar penas tan severas como los jueces políticos de Europa, hay ménos probabilidad de ser absuelto por ellos. La condenacion es ménos terrible, pero es más segura.

Pero lo que hace en esta materia tan terribles las leyes americanas, nace, me atrevo á decirlo, de su suavidad misma. Hemos visto que en Europa la destitucion de un funcionario y su interdiccion política eran una de las consecuencias de la pena, y que en América, era la pena misma. Resulta esto: en Europa, los tribunales políticos están revestidos de derechos terribles, de que algunas veces no saben cómo usar, y les sucede no castigar, por temor de castigar demasiado. Pero en América no se retrocede ante una pena qne no hace gemir la humanidad; condenar á muerte á un enemigo político para arrebatarle el poder, es á los ojos de todos un horrible asesinato; declarar á su adversario indigno de poseer el mismo poder y quitárselo dejándole la libertad y la vida, puede parecer el resultado honesto de la lucha. Ahora, este juicio tan fácil de pronunciar, no es ménos el colmo de la desgracia para la generalidad de aquellos á quienes se aplique. Los grandes

criminales desafiarán sin duda sus vanos rigores; los hombres ordinarios verán en él una sentencia que destruye su posicion, mancha su honor y les condena á una vergonzosa ociosidad, peor que la muerte.

CAPITULO XII

ELECCIONES Y REUNIONES DEL CONGRESO

La Legislatura fija el tiempo, el lugar y el modo de las elecciones. —Justificacion de esta disposicion.—Epoca de la reunion del Congreso.—El cuerpo Legislativo solo puede aplazarse ó pronunciar su disolucion.—Cada Cámara es juez de la validez de las elecciones.—Del número necesario para votar (quorum).—Derecho de la mayoría para compeler á los representantes á asistir á las sesiones.

La primera cláusula de la seccion IV del art. 1º, está concebida así: "El tiempo, lugar y modo de hacer la "eleccion de Senadores y representantes, serán determi- "nados en cada Estado por su propia Legislatura; pero "el Congreso puede, en cualquier tiempo, por ley, hacer "ó alterar esos arreglos, excepto en lo relativo al lugar "en que deban elegirse los Senadores."

Esta cláusula no parece haber encontrado oposicion en la convencion; pero más tarde, los opositores á la Constitucion, ya en las convenciones de los Estados, ya fuera de ellas, hicieron objeciones numerosas y las sostuvieron con extrema violencia. Estas objeciones, sin embargo, no eran sobre la disposicion que da á la Legislatura de cada

Estado el derecho de fijar el tiempo, el lugar y el modo de proceder á las elecciones, porque esta era una concesion hecha al Gobierno de los Estados, sino contra el poder superior acordado al Congreso, para modificar estos reglamentos ó hacerlos nuevos. Se decia que este poder era peligroso para las libertades del pueblo y para el ejercicio de sus privilegios en materia de elecciones. El Congreso podria fijar épocas desfavorables, de manera á impedir la reunion de los electores; podria indicar localidades tan distantes de la mayoría de los electores, que su derecho se encontrase impedido; podria imaginar un modo de proceder tal, que serian excluidos todos, excepto sus partidarios; podria, en fin, modificar á su arbitrio el derecho de eleccion, fijar el número de los votos segun el censo, sin ponerse, no obstante, en aparente oposicion con la Constitucion. Todas estas objeciones y otras todavía de la misma naturaleza, eran evidentemente lanzadas para hacer nacer el terror y la alarma entre el pueblo.

Se respondia que la conveniencia de esta disposicion reposaba sobre esta proposicion: que todo gobierno debe tener en sí mismo los medios de proveer á su propia seguridad; que si la Constitucion encerraba algunas excepciones á aquel principio, ellas habian sido dictadas por una grande necesidad moral ó política, pero que no debian ser aumentadas. Se agregaba que era una cosa evidentemente impracticable, insertar en la Constitucion un sistema y una ley de eleccion que respondiese á todos los cambios posibles en la situacion del país y que pudieran convenir á cada Estado; se debia, pues, acordar á alguna autoridad un poder discrecional sobre las elecciones. A este respecto, se podia elegir entre tres partidos: confiar este poder á la

Legislatnra nacional, ó á las Legislaturas de los Estados ó unas y á otra; á las de los Estados, y en último recurso á la de la Nacion. La convencion eligió este último partido. Así, el poder de reglamentar las elecciones pertenece en primer lugar á los gobiernos locales, que en los casos ordinarios y cuando no se encuentran influenciados por las pasiones, ó dominados por el espíritu de partido, se hallan más en estado de ejercerla de una manera conveniente y satisfactoria. Pero en las circunstancias extraordinarias, el podèr está reservado á la Nacion, á fin de que no se pueda abusar de él y poner en peligro la seguridad y la estabilidad de la Union.

No habria razon para creer imaginarios estos temores, porque bien se sabe que en la época de la confederacion y en un momento crítico, Rhode-Island retiró del Congreso sus delegados é impidió de aquella manera la adopcion de medidas muy importantes.

En fin, como se debe desear que haya uniformidad en cuanto al tiempo y al modo de proceder á las elecciones para impedir las faltas en caso de sesiones extraordinarias, ningun medio era más favorable para llegar á este resultado, que confiar al Congreso una autoridad reguladora en caso de eleccion.

La misma cláusula contiene una excepcion á este poder que es útil señalar; el Congreso no puede determinar los lugares de la eleccion; esta restriccion es sábia, porque debiendo hacerse la eleccion de los Senadores por la Legislatura del Estado, seria imponer indirectamente á esa Legislatura la obligacion de reunirse en tal ó cual lugar, lo que parece contrario á la independencia de los Estados.

La cláusula siguiente está concebida en estos términos: "El Congreso se reunirá, por lo ménos, una vez cada año, y esta reunion se verificará el primer lúnes de "Diciembre, á ménos que por una ley se señale otro "dia." El uso de las asambleas anuales ha sido en todo tiempo muy comun en Inglaterra; en América, en la época de los gobiernos coloniales, se miraban las asambleas anuales como la más fuerte garantía de las libertades públicas.

Es preciso observar, dice M. Rawle, que el cuerpo legislativo de los Estados-Unidos posee una gran ventaja sobre los de los otros países donde la Constitucion permite al poder Ejecutivo aplazar ó disolver á su arbitrio la Legislatura. En América, ella se mueve por sí misma, es lo que los publicistas l'aman *self-moving and self-dependent.* El poder Ejecutivo puede convocarla pero no puede disolverla. La época de su reunion está fijada por la Constitucion misma; ántes de aquel término, la accion de la Legislatura no puede empezar, á ménos que la ley haya determinado un dia más cercano, ó que el Presidente haya juzgado á propósito convocar extraordinariamente el Congreso; pero tambien la Legislatura puede, si ella juzga que el interes público se lo ordena, continuar sus sesiones hasta la espiracion del término por el cual esos representantes están elegidos, y fijar para la reunion del próximo Congreso, una época tan cercana como la juzgue más conveniente. El mismo principio existe con respecto á las Legislaturas de los diversos Estados, y el poder legislativo no es realmente independiente sino en los países en donde está reconocido este principio. Pero, como habia tambien graves inconvenientes en que la Legislatura pu-

diera prolongar su existencia más allá de los límites que la Constitucion ha fijado para su duracion, ningun acto del Congreso puede prorogar los poderes de los miembros del cuerpo legislativo.

La primera cláusula de la seccion V del artículo 1º dice así: "Cada Cámara será juez de las elecciones, escru- "tinios y calificaciones de sus respectivos miembros; y la "mayoría de cada una de ellas constituirá *quorum* para "deliberar; pero un menor número puede aplazar dia por "dia, y estar autorizado para compeler á los miembros au- "sentes á asistir, del modo y bajo las penas que cada Cá- "mara determine."

Necesariamente álguien debe ser juez de la validez de las elecciones, de los registros y de los títulos de los elegidos; de otra manera no habria certidumbre sobre la legalidad de la eleccion de los miembros de la Legislatura; hombres intrigantes podrian ingerirse fraudulentamente en las asambleas, y comprometer los derechos y las libertades del pueblo. La única cuestion que puede haber á este respecto es, sobre quién ha de tener el poder de exámen. Si se acuerda á otro poder que no sea el cuerpo legislativo, la independencia de éste, su existencia ó su accion, podian ser destruidas ó puestas en peligro.

Ningun otro tiene como él interes en conservar y defender sus atributos; ningun otro será más vigilante para reprimir la violacion de sus privilegios y sostener la libre eleccion de sus mandantes. Esta es la razon por qué es uso uniforme en Inglaterra y en América el dar á las Legislaturas el poder de calificar la validez de las elecciones.

Era igualmente necesario fijar el número de miembros que harian mayoría *(quorum)*; sin esto las medidas más

interesantes para el país, podrian ser adoptadas por un pequeño número de miembros en las dos Cámaras. En Inglaterra, donde la Cámara de los Comunes se compone de seiscientos representantes próximamente, la presencia de cuarenta y cinco miembros basta para votar. Algunas constituciones han fijado un *quorum* diferente; algunas otras, han exigido la presencia de la mayoría; la Constitucion de los Estados-Unidos ha adoptado este último partido, y exigiendo la presencia de la mayoría, ha garantido al país contra el peligro de las leyes votadas por sorpresa ó contrarias á la opinion de la mayoría de los representantes.

Pero era necesario tambien guardarse de otro peligro, es decir, de la disolucion de hecho de la Cámara, por la ausencia contínua de la mayoría; y para lograrlo, se ha autorizado á la minoría para reunirse de dia en dia, y para compeler á los miembros ausentes á asistir á las sesiones.

CAPITULO XIII

PREROGATIVAS Y PODERES DE LAS DOS CAMARAS

Las Cámaras hacen sus reglamentos internos.—Tienen el derecho de castigar á los contraventores.—Diario de sesiones y publicidad de este diario.—Inscripcion de los votos negativos ó afirmativos.—Regla sobre el aplazamiento.—De los poderes tácitos del Congreso.—¿Las Cámaras tienen el poder de castigar otros delincuentes, además de los de sus propios miembros?—Penas que pueden ser aplicables.—Indemnizaciones acordadas á los miembros de las Cámaras.—Privilegios de los miembros del Congreso.—Los funcionarios de los Estados-Unidos no pueden hacer parte del Congreso.—Exámen de este sistema de exclusion.

La cláusula siguiente dice: "Cada Cámara puede fijar "las reglas de sus procedimientos, castigar á sus miembros por mala conducta, y con el consentimiento de las "dos terceras partes de votos, expulsarlos."

Nadie puede negar la utilidad de una disposicion que inviste á cada Cámara con el derecho de hacer sus reglamentos; sin este poder seria imposible exigir para la discusion de los negocios de la nacion, la decencia, la tranquilidad y el órden conveniente. Sin embargo, este poder seria ilusosio, si las Cámaras no tuvieran al mismo tiempo el derecho de castigar á los contraventores. Por otra parte, un poder tan absoluto podria ser ejercido con miras con-

trarias á los intereses del pueblo, para favorecer las empresas de un partido, excluir á un ciudadano patriota, ó facilitar la adopcion de una medida perniciosa. Se le ha, pues, prudentemente restringido, exigiendo el asentimiento de las dos terceras partes de los miembros para autorizar una expulsion. Esta última condicion no estaba en el proyecto de la Constitucion, pero fué insertada por solicitud de diez Estados.

No se ha determinado de una manera precisa lo que deba entenderse por la frase *mala conducta*, ni qué especie de castigo podrá imponerse. Lo que hay de cierto es que, este artículo no es susceptible de aplicacion á lo que pase fuera de la Cámara, ni aun en su recinto, cuando no se halle en sesion. Pero un acto criminal cometido en cualquier lugar que fuere, puede, sea ántes ó sea despues de la sentencia pronunciada por un tribunal ordinario, motivar la expulsion del miembro acusado. Generalmente se reconoce á una y á otra Cámara el poder de acusar ó de juzgar, sin la intervencion del jurado, todos los actos que ataquen la libertad de uno ó de varios de sus miembros. Las tentativas de corrupcion ó de violencia, designadas bajo el nombre de violacion de privilegio, someten al culpable á la accion de los tribunales ordinarios; pero se ha juzgado que, la represion de los delitos de esta naturaleza, interesaba demasiado al pueblo, para que la Cámara no tuviese á la vez el derecho de investigarlos y de castigarlos directamente. Sin embargo, es tal vez difícil conciliar esta jurisdiccion excepcional con la cláusula que consagra la aplicacion del jurado á todas las causas criminales.

—"Cada Cámara llevará un diario de sus actos, y de "tiempo en tiempo lo publicará, excepto lo que á su juicio

"requiera reserva; y los votos individuales de los miem-
"bros de cada Cámara sobre cualquier cuestion, se expre-
"sarán en el diario, siempre que lo desee una quinta parte
"de los presentes."

Esta cláusula en su forma actual, no se admitió sin oposicion. Tiene por objeto asegurar la publicidad de los actos del Congreso, y la responsabilidad de los miembros hácia sus comitentes. Por este medio, la intriga y la cábala no pueden ya tramar en la oscuridad sus proyectos; la opinion pública se ilustra por la discusion; el patriotismo, la integridad y la sabiduría obtienen su recompensa y los votos se conocen, no por vagas conjeturas, sino por hechos positivos.

La restriccion de reunir el consentimiento de la quinta parte de los miembros, para publicar los votos afirmativos ó negativos, tiene por objeto impedir el que esta inscripcion se haga por satisfacer un capricho individual. En efecto, este llamamiento individual para la votacion absorbe un tiempo considerable, y podria dilatar la admision de una medida útil.

La Constitucion agrega: "Ninguna Cámara durante "las sesiones del Congreso podrá, sin el consentimiento "de la otra, suspender por más de tres dias, ni cambiar el "lugar en donde las dos Cámaras se hallasen celebrando "sus sesiones." Se ve aquí que la duracion de cada sesion del Congreso (y no entendemos hablar sino de la duracion fijada por la Constitucion) depende de su sola voluntad, con excepcion del caso en que las dos Cámaras no estén de acuerdo sobre el tiempo del aplazamiento. El Presidente no puede intervenir para determinar el tiempo y la extension de las deliberaciones; de esta manera la

independencia del Congreso se encuentra al abrigo de toda tentativa de usurpacion de parte del poder Ejecutivo. En Inglaterra, la situacion del parlamento es completamente diferente: en todo tiempo el Rey puede terminar una sesion por la prorogacion, ó cerrar el parlamento por su disolucion, y la convocacion de uno nuevo.

En la época de los gobiernos coloniales, el ejercicio ilegal de este poder de aplazamiento por los gobernadores reales, constituia una de las reclamaciones sobre las cuales los americanos insistieron más enérgicamente en su declaracion de independencia. Reprochaban sobre todo al Rey el haber convocado las diferentes asambleas legislativas de las colonias en localidades inusitadas, incómodas y distantes de los archivos: de haber disuelto varias veces las asambleas porque resistian á las invasiones del poder y de haber permanecido largo tiempo sin convocarlas despues de disueltas. Era, pues, natural que el pueblo de los Estados-Unidos se mostrase con una grande susceptibilidad á este respecto, y que deseara que la Constitucion crease una barrera para contener los abusos del poder Ejecutivo. Medidas análogas se encuentran en las constituciones particulares de los Estados.

Tales son los poderes generales y los privilegios acordados expresamente á cada Cámara del Congreso, por la Constitucion. Largos debates hubieron á fin de establecer de qué otros poderes se hallaban investidas, implícita y explícitamente, para responder á las circunstancias que se presentaran. Es una cosa notable que no se haya dado por la Constitucion ningun poder expreso para castigar las ofensas contra la dignidad de la Cámara, cometidas por personas que no fuesen representantes; ciertamente ese

derecho debe pertenecerle tácitamente. De otro modo, ¿cómo podria dirigir sus trabajos ni expulsar aquellos que causasen algunos disturbios? Y si se le reconoce el derecho de prescribir á los concurrentes el silencio y la decencia, necesariamente debe tener el derecho de castigar á los delincuentes.

El castigo que el cuerpo legislativo puede imponer, se limita á la prision, y no por más tiempo que el de la duracion de la Legislatura; la prision debe terminar con el aplazamiento ó la disolucion de la Cámara.

La seccion VI del art. 1º está concebida así: "Los Senadores y representantes recibirán una compensacion "por sus servicios, que será determinada por ley y pagada por el tesoro de los Estados-Unidos. En todos los "casos, excepto los de traicion, felonía y atentado contra la paz, gozarán del privilegio de no ser arrestados "durante su asistencia á las sesiones de sus respectivas "Cámaras, y yendo ó regresando de ellas; y no podrán "ser, fuera de allí, interrogados por ninguno de sus dis"cursos y debates en las Cámaras."

Es una cuestion delicada saber si hay ventaja en acordar compensacion á los miembros del Congreso ó en pedirles servicios gratuitos. Cada sistema ha sido atacado y defendido con una fuerza casi igual. En Inglaterra ninguna retribucion es acordada ni reclamada, miéntras que en América, el partido más influyente es de opinion contraria; no se debe, pues, extrañar la variedad de opiniones que se ha manifestado en el seno mismo de la Convencion.

En favor de la retribucion á los diputados se alegaba que tenia la ventaja de abrir la entrada en los consejos de

la nacion, á los hombres eminentes, cuya pobreza pudiera alejarlos; que era imposible esperar que esos hombres se impusieran los sacrificios más rigurosos á fin de satisfacer su ambicion, y que por otra parte, si tal cosa sucediera, se debia temer que su independencia y su probidad quedasen á merced de los hombres ricos ó corrompidos. Que además, este sistema lisonjeaba el sentimiento popular, ensanchando el círculo de los candidatos en que podria elegir á sus representantes, y colocando así estas altas funciones al alcance de los hombres de la clase média, aun cuando no se distinguieran por el brillo de sus talentos. Se alegaba que este sistema era conforme á la igualdad, que es la base de una república, y que estaba ya fortificado por los antiguos usos y por la aprobacion del pueblo.

Por otra parte, los adversarios de este sistema pretendian que la retribucion acordada á los representantes, haria de estas funciones un objeto de especulacion, más bien que de ambicion política; que seria un aliciente mayor dado á los demagogos vulgares y fogosos, para separar á los candidatos de talentos más elevados. Esos hombres, se decia, teniendo únicamente por objeto el beneficio pecuniario, no retrocederán ante ninguna intriga para asegurar su eleccion: así, las funciones de legislador podrian ser degradadas, hasta convertirse en un tráfico vergonzoso, en lugar de ser el símbolo de una grande confianza y la recompensa del talento. Sucederá que el pueblo se deje corromper en las elecciones y que las libertades públicas queden en peligro de ser vendidas por guardianes indignos. Los hombres de talento y de probidad se verán obligados á recurrir á medios vergonzosos para

obtener funciones disputadas por los candidatos más intrigantes. Se agregaba que no debia temerse que la carencia de retribucion impidiese á los hombres de talento y de una virtud probada que se encontrasen en humilde condicion, el llegar á los honores de la representacion, porque no se podia suponer que el reconocimiento públ co dejase de encontrar otros medios de recompensarlos, ayudándoles en sus empresas privadas; que si en algunos casos raros esto no sucedia, no se debia olvidar que una de las principales enseñanzas para los hombres de una república, era que la economía y la prudencia deben presidir á la direccion de sus asuntos privados, y que ni la profusion ni la indigencia pueden inspirar bastante confianza para encargárseles de la direccion de los intereses públicos; porque si no los traicionan, á lo ménos no podrán defenderlos. Se decia, tambien, que el ejemplo de la Inglaterra probaba que la falta de retribucion no alejaba á los hombres eminentes poco favorecidos por la fortuna, pues que la mayor parte de los hombres de Estado de aquel país, los más distinguidos por su talento y su patriotismo, no tenian sino un mediano patrimonio, y que algunos aun habian tenido que luchar contra las primeras necesidades de la vida.

De todos modos, si hay ventaja en acordar una retribucion á los miembros del Congreso, parece conveniente que ésta sea á cargo de la Union. En efecto, los trabajos del Congreso, beneficiando á la nacion, deben, naturalmente, ser retribuidos por la nacion. Además, si la retribucion estuviese á cargo de los Estados ó de los electores, los elegidos se encontrarian en su dependencia y la retribucion podria no ser uniforme. En fin, si se fijaba la

retribucion por el Congreso, para pagarse por los electores, se podria temer que el Congreso se dejara guiar por el deseo de lisonjear la disposicion de los Estados á la economía, más bien que por el sentimiento de la dignidad y de la importancia de tan elevadas funciones. Felizmente, en los Estados-Unidos, este punto ha sido abandonado á la decision del Congreso. Si hubiera sido dejado á las legislaturas de los Estados, el Gobierno central se habria encontrado bajo su dependencia. Los Estados habrian podido disolverlo á su arbitrio, y se habrian tenido que correr todavía los mismos peligros que en tiempo de la Confederacion, cuando cada Estado pagaba sus delegados al Congreso, y que en varias circunstancias se vieron algunos Estados dirigidos por influencias contrarias á los intereses generales.

La única cuestion práctica que puede tratarse es la de saber si la indemnizacion deberia ser fijada por la Constitucion misma, ó dejar al Congreso el fijarla de tiempo en tiempo, como sucede ahora. Fijar el importe de la retribucion en la Constitucion, presentaba el inconveniente de hacerla inmutable, sin que se la pudiera modificar segun las variaciones del valor del dinero: se ha procedido, pues, con sabiduría y prudencia dejando este cuidado al Congreso, quien puede así proceder segun la justicia y segun los recursos del país.

El segundo párrafo de la misma cláusula, se refiere al privilegio acordado á los miembros del Congreso, de no poder ser aprehendidos, excepto por crímenes, durante la sesion, y lo mismo durante la ida y la venida. Este privilegio que se acuerda á todo litigante y á todo testigo ante los tribunales de la justicia ordinaria, no podia rehusarse

á los funcionarios del Estado, de jerarquía más alta y en el ejercicio de sus funciones. Este privilegio ha pertenecido á todas las asambleas legislativas que han existido en América, desde su primer establecimiento; es indispensable al ejercicio del poder legislativo entre los pueblos que pretenden tener un gobierno libre, y no se podria destruir sin poner en peligro las libertades públicas á la vez que la independencia privada de los miembros de estos cuerpos políticos.

La consecuencia de este privilegio es que la aprehension de un miembro del Congreso constituye una violacion de ley y un delito, por el cual se puede perseguir al culpable por la vía de acusacion. El miembro arrestado puede ser puesto en libertad por una órden del tribunal de justicia, ó una órden de *habeas corpus*. El agresor puede ser castigado por haber atentado á la dignidad de la Cámara.

Con respecto al tiempo para la venida y el regreso de los miembros de las Cámaras, la ley no es estricta á punto de exigir que se pongan en camino apénas son elegidos; ella les acuerda el tiempo necesario para arreglar sus asuntos privados y disponer su viaje.

Tampoco les está trazado el camino que han de seguir, y el privilegio no se pierde aun cuando no tomen la direccion más recta; se ha pensado que podian verse obligados por la necesidad ú otra conveniencia imperiosa á hacerlo así. El privilegio existe inmediatamente despues de la eleccion, aun ántes que el elegido haya tomado su lugar en la Cámara y prestado juramento.

No se ha admitido excepcion, sino para los casos de traicion, felonía ó perturbacion de la paz pública. Estas

excepciones y los términos mismos de su enunciacion, han sido tomados de la ley comun de Inglaterra; como todos los crímenes turban la paz pública, las palabras *perturbacion de la paz pública*, parecen deberse extender no solamente á todo acto de violencia, sino á todo hecho que por la violacion del órden perturbe la tranquilidad general. Esto es lo que decidió el parlamento con motivo de un asunto en el cual uno de sus miembros (M. Wilkes), habia publicado un escrito infamatorio contra las opiniones de Lord Camden y los jueces del tribunal de *Common pleas*.

Lo mismo sucederia hoy, debemos creerlo, desde que el sentimimiento de la justicia es más reflexivo y está más generalizado. Seria, en efecto, monstruoso que un miembro de las Cámaras pudiese invocar un privilegio para sustraerse á la prision ó á todo otro castigo por un escrito infamatorio, crímen más pérfido y peligroso que una vía de hecho ó una perturbacion más insignificante, que le expondria á ser aprehendido.

La misma cláusula acuerda otro privilegio importantísimo, sin el cual todos los otros serian ilusorios: éste es la libertad de opinion y de discusion. Este privilegio tiene tambien su orígen en la ley comun de Inglaterra: siempre ha existido en las legislaciones de las colonias y se le encuentra consagrado por las constituciones de cada Estado. En Inglaterra, esta libertad ha sido en todo tiempo revindicada por el parlamento; actualmente se encuentra garantida por un acto expreso, y el Presidente de la Cámara de los Comunes, á la apertura del parlamento, tiene la costumbre de reclamar al Rey en persona esta franquicia.

Sin embargo, este privilegio se limita á las opiniones emitidas en el curso de la sesion: no se protege lo que ha sido dicho fuera del ejercicio de las funciones de miembro del parlamento. Así, un discurso pronunciado en la Cámara de los Comunes, está bajo la proteccion del privilegio, y el miembro que lo ha pronunciado no puede ser acusado por él. Pero si el discurso, que contiene algunas difamaciones, es publicado, entónces entra en la regla genèral, y las acusaciones pueden ser intentadas. Los mismos principios son aplicables en los Estados-Unidos. Nadie puede tener el derecho de difamar á los demás, bajo pretexto de cumplir con un deber público. Aun cuando esta publicacion tuviese lugar durante el ejercicio de las funciones de miembro del Congreso, esta circunstancia no lo autorizaria á emplear la vía de la prensa para destruir la reputacion y perturbar la tranquilidad de los demás ciudadanos. Esto no está en la esfera de sus deberes, ni es útil al bien público. Todo ciudadano tiene derecho á la proteccion de las leyes contra las calumnias y las falsas acusaciones, aun cuando emanen de un miembro del Congreso. Si fuera de otro modo, el carácter de los ciudadanos podria ser ajado, sin reparacion posible, por la perversidad y la indiscrecion de un miembro del Congreso. Sin embargo, debemos decir que, sabios jurisconsultos han sostenido recientemente que el privilegio de la palabra debia tambien aplicarse á la manifestacion de la opinion por escrito; se fundan sobre la diferencia de orígen de las legislaciones inglesa y americana. En Inglaterra el principio de la publicidad de los debates no está escrito en la ley, es necesario un permiso de las Cámaras; en América al contrario, es un derecho comun

ejercido y sancionado por el cuerpo político. Esta razon es digna seguramente de una séria atencion.

"Ningun Senador ó representante, durante el tiempo "de su eleccion, podrá ser nombrado para ningun em- "pleo civil bajo la autoridad de los Estados-Unidos que "haya sido creado en ese tiempo, ó cuyos emolumentos "se hayan aumentado; y ninguna persona que esté ocu- "pando un empleo de los Estados-Unidos podrá ser "miembro de ninguna de las dos Cámaras miéntras per- "manezca en su empleo." Esta cláusula no parece haber encontrado oposicion en el seno de la Convencion, á lo ménos en cuanto á la utilidad y á la conveniencia del principio; no hubo vacilacion sino sobre la manera de expresarlo. Un comentador la mira como una buena disposicion, pero fácilmente eludible. El motivo para excluir de ciertas funciones á las personas que tuvieron interes en crearlas ó que han aumentado sus sueldos, es impedir en lo posible toda mala tendencia de los votos, y asegurar á los constituyentes la imparcialidad de los representantes. La disposicion actual, sin embargo, no alcanza tan léjos como el principio, porque ella no se aplica sino á la duracion de la eleccion; deja, pues, subsistente y activa la influencia, si el período de la eleccion es corto ó si se acerca á su fin. Algunas veces se ha deplorado que la incompatibilidad no tenga toda la extension del peligro que se teme, excluyendo para siempre á los miembros del Congreso de los empleos que han creado, y de aquellos cuyos sueldos se han aumentado. Quizá despues de todo haya tanta prudencia en no extender la exclusion más allá de los límites actuales.

Se ha aprobado más generalmente la segunda parte de

la misma cláusula, que excluye del Congreso toda persona que ocupe un empleo bajo la autoridad de los Estados-Unidos, durante el tiempo que lo ejerza: esto se ha considerado siempre como la más sólida base de una buena administracion política. Esta exclusion está ciertamente fundada en una deferencia hácia la susceptibilidad de los Estados, y sobre un deseo sincero de calmar los temores reales ó quiméricos de que el Gobierno federal aumente su poder en perjuicio de los Estados. Se recomienda tambien poderosamente, porque impide toda influencia de la funcion sobre el funcionario, y sobre las personas con quienes participara en las deliberaciones. No obstante, es preciso convenir en que esta exclusion absoluta de los funcionarios, no es sin inconvenientes. Los jefes de las divisiones gubernamentales se encuentran así impedidos de hecho para proponer ó justificar sus propias medidas ante el país, en el curso de las discusiones. Quedan obligados á confiar este cuidado á terceras personas, á veces mal informadas ó indiferentes á que sus resultados sean buenos ó malos. De este modo no se obtiene la responsabilidad sincera y pública que debe pesar sobre el poder Ejecutivo, y que se ha considerado siempre como la más fuerte garantía de todos los gobiernos y especialmente de los gobiernos republicanos. El poder Ejecutivo se ve obligado á recurrir á influencias secretas, á intermediarios ocultos, á arreglos privados, para realizar sus proyectos, en vez de proponer sus medidas ó de justificar sus actos apelando á la nacion en presencia de sus representantes. Sucede así que no se puede hacer pesar ninguna responsabilidad sobre el poder Ejecutivo por las medidas que han sido tomadas y ejecutadas á instigacion suya.

Otra consecuencia de la exclusion es que, muchas medidas serán adoptadas ó rechazadas por intrigas particulares, por combinaciones políticas, por impulsos irresponsables y por el poder de un patrocinio secreto. El poder Ejecutivo nunca podrá ser obligado á manifestar su opinion ó á responder: sus Ministros podrán disimular ó eludir la expresion de sus opiniones, y el poder Ejecutivo parecerá seguir el impulso del Congreso, cuando al contrario, en realidad sea él quien lo dirija. Parecerá no ser sino un instrumento pasivo que ejecuta solamente los actos del poder legislativo, cuando al contrario, en realidad hará prevalecer su espíritu y sus voluntades en la legislacion entera. Si alguna vez la corrupcion se infiltra en la República, esta desgracia deberá atribuirse á la imposibilidad de hacer subir hasta el poder Ejecutivo la responsabilidad que pesa sobre sus agentes. El pueblo será traicionado cuando sus sospechas estén adormecidas por el poder, bajo pretexto de la obediencia al Congreso. Si no era prudente dejar la eleccion al pueblo para el nombramiento de los jefes de los diferentes departamentos del poder Ejecutivo, habria sido bueno permitir á estos últimos que tomasen asiento en las Cámaras y parte en las discusiones, pero sin darles el derecho de votar, como están los delegados de los territorios. En este caso, su influencia, cualquiera que fuese, seria sentida y juzgada, y por lo mismo habria poco peligro, miéntras que, en el estado actual, es oculta, misteriosa y puede hacerse preponderante sin que lo sepa nadie.

Otra razon en favor de este sistema es que, el poder Ejecutivo se verá forzado á confiar los altos cargos del Gobierno, no á sus favoritos ó á los favoritos de un partido,

sino á los hombres de Estado, de un carácter elevado, conocidos por sus talentos, por su experiencia y por los servicios ya hechos; en fin, á hombres que hayan adquirido el favor y la confianza pública. Con el sistema admitido por la Constitucion, la incapacidad puede ocultarse bajo las formas oficiales, y la ignorancia, abandonando los trabajos de la administracion á agentes inferiores más inteligentes, pasar desapercibida. Siendo de otra manera, la nacion estaria mejor servida, y el poder Ejecutivo mismo se apoyaria en fundamentos más liberales.

Tales son los motivos que han traido á muchos estadistas ilustrados á dudar, y aun á negar, la utilidad de esta incompatibilidad pronunciada por la Constitucion, motivos tan verdaderos, que los más ardientes partidarios de ella se han visto obligados á admitirlos en parte, reconociendo la necesidad de dar al poder Ejecutivo el derecho de explicar ante el Congreso sus disposiciones. El ejemplo de la Gran Bretaña no ha prevalecido, y la restriccion creada por nuestra Constitucion, ha sido generalmente aprobada. En efecto, se ha atribuido á la ausencia de esta incompatibilidad, la formacion de los partidos que dividen el parlamento inglés y sus disensiones. Algunos escritores han atribuido tambien á esta causa la influencia creciente de la Corona y la corrupcion de la legislacion. ¿Están justificadas por la historia estas disposiciones? Es esta una cuestion que ha sido juzgada diferentemente, y cuyo exámen no entra en el plan de este trabajo.

CAPITULO XIV

FORMACION Y SANCION DE LAS LEYES

La Cámara de diputados tiene el derecho de iniciativa en materia de impuestos.—Verdadera razon de este privilegio.—El Senado puede enmendar ó rechazar las leyes de impuestos.—Derecho de veto acordado al Presidente.—Utilidad de este derecho.—¿Cómo es ejercido?—¿Debe ser absoluto ó sometido á condiciones?—La Constitucion consagra el segundo sistema.

La seccion VII del artículo 1º contiene dos disposiciones importantes: 1ª el derecho de iniciar todo proyecto de ley para imponer contribuciones; 2ª la naturaleza y la extension del derecho de *veto* que pertenece al Presidente.

Todos los proyectos de ley que establecen impuestos, deben iniciarse en la Cámara de representantes, pero el Senado puede proponer ó concurrir con enmiendas como en los demás proyectos de ley. Esta disposicion, en lo que concierne á lo que propiamente se llama *Money Bills*, está tomada de la Cámara de los Comunes de la Gran Bretaña. Y este privilegio se basa en la razon de que, procediendo la renta del pueblo, sea el pueblo solo quien se imponga las contribuciones. A este respecto, Mr. Blakstone hace

observar, que seria sin réplica el razonamiento, si las contribuciones pesaran solo sobre las Comunes; pero una gran parte de la propiedad pertenece á los Lores, y esa propiedad paga tambien las contribuciones como el pueblo; este último, por consiguiente, no las soporta solo, y desde luego el motivo indicado en favor del privilegio no podria justificarse. La verdadera razon seria más bien esta: los Lores, formando una corporacion permanente y hereditaria, creada segun la voluntad del Rey, se suponen más expuestos á la influencia de la Corona y más accesibles á ella que los Comunes, cuerpo político elegido por tiempo determinado y por el pueblo. En este estado de cosas, ha parecido peligroso confiar á los Lores el derecho de decretar las contribuciones; basta que tengan el poder de rechazarlas, si creen que los impuestos han sido imprudentemente acordados por el pueblo.

Fácilmente se comprende, que no existe la razon con la misma fuerza en los Estados-Unidos para acordar á la Càmara de representantes el derecho exclusivo en materia de impuestos. Quizá es conveniente acordarle la iniciativa en esta materia, porque se piensa, con razon, que ella posee en más alto grado el conocimiento local, y que representa más directamente las opiniones y los sentimientos del pueblo; y como la Cámara de representantes está más particularmente bajo la dependencia de este último, es probable que ella ponga más atencion que una asamblea que emana de los Estados. Sin embargo, como los Senadores representan tambien el pueblo, y no tienen su cargo á título hereditario ó vitalicio, y sobre todo, como las contribuciones deben ser repartidas entre los Estados segun su poblacion y tienen ellos intereses distin-

tos con respecto á la naturaleza ó á la extension del impuesto, conviene igualmente dar al Senado el poder de cambiar ó de enmendar las leyes sobre contribuciones, como tiene el de rechazarlas. De esta manera se conserva la justa influencia de los Estados, y de otro modo podria suceder que los grandes Estados acordasen impuestos que gravaran demasiado los intereses comerciales, agrícolas ó manufactureros de los pequeños Estados, ó rompiesen el equilibrio que la Constitucion ha querido establecer en el poder y la influencia de cada uno.

Rehusar al Senado el derecho de modificar ó de enmendar las leyes sobre impuestos, habria sido hacer nacer embarazos insolubles, ó retardos sin fin, porque cuando la modificacion más simple habria bastado para hacer justa la ley, y hacerla aceptar por ambas Cámaras, el Senado se habria visto obligado á rechazarla en su conjunto. [1]

La cláusula siguiente se relaciona con la facultad dada al Presidente para aprobar ó rechazar la ley. La utilidad de dar un derecho de *veto* al Presidente, no parece haber encontrado mucha oposicion en la Convencion. La discusion

---

1 Si se exceptúan las leyes relativas á los impuestos, ambas Cámaras tienen igualmente la iniciativa: cuando un proyecto de ley ha sido discutido y aprobado en una de ellas, se lleva inmediatamente á la otra Cámara. Si ésta propone enmiendas, el proyecto vuelve á la primera para obtener su asentimiento á las enmiendas hechas. Si hay desacuerdo, sea en cuanto al proyecto de ley original, sea sobre las enmiendas, se establece una conferencia sobre los puntos á discusion, y si alguna de las dos Cámaras no renuncia á su opinion, el proyecto de ley es rechazado. No es de uso reproducir un proyecto de ley sobre el mismo asunto en la misma sesion; pero esto no es sino una regla interior, y la Constitucion no ha prescrito nada á este respecto.

versó solamente sobre la cuestion de saber si el *veto* debia ser absoluto ó limitado; en este último caso qué mayoría de cada Cámara seria necesaria para hacer válida la ley; y en fin, el *veto* debia ser acordado al Presidente solo, ó si debia tener el asentimiento de alguna de las dos Cámaras.

Esta materia presenta, pues, dos puntos que examinar: primero, la utilidad de conferir esa facultad al Presidente; segundo, qué límite debia ponerle la legislacion para impedir que se hiciera de él un uso perjudicial.

1º.—El primer punto se presenta bajo dos aspectos: ¿el *veto* debe ser absoluto ó limitado? Un *veto* absoluto parece á primera vista el medio de defensa más natural del poder Ejecutivo; pero en un gobierno libre no es una arma bastante segura, ni aun bastante defensiva. En las ocasiones ordinarias, no se le empleará con bastante firmeza; en las ocasiones extraordinarias se podrá abusar de él. Por otra parte, la ausencia de un *veto* absoluto, tiende á debilitar el poder Ejecutivo; pero este inconveniente puede desaparecer ó contrabalancearse por medio de otras combinaciones, como en los casos en que el Senado concurre con el Presidente para hacer los tratados y para ratificar ciertos nombramientos. [1] El Senado, siendo por su organizacion más fuerte que el Presidente, podria defender el derecho constitucional de éste, sin separarse completamente de sus propias funciones legislativas. Por otra parte,

1 A este respecto citarémos el ejemplo de Mr. Van Buren, quien nombrado Ministro en Lóndres por el Presidente Jackson en el intervalo de una sesion, no fué aprobado despues por el Senado, y en consecuencia fué llamado á los Estados-Unidos.

el veto absoluto del poder Ejecutivo, tenderia á crear una influencia reaccionaria que fortificaria la independencia del Senado. En Inglaterra el Rey, como concurre á la formacion de las leyes, goza de un veto absoluto; Mr. Blackstone considera este derecho como la parte más importante y aun la más indispensable de la prerogativa real para garantirla de las usurpaciones del poder legislativo. En la práctica, no se ha ejercido este derecho desde el año de 1692; circunstancia que no puede explicarse sino por una de estas dos razones: ó la influencia de la Corona ha impedido la adopcion de medidas malas, ó este derecho se ha hecho tan odioso que se ha considerado no deberlo emplear sino en circunstancias extraordinarias. Es probable que ambos motivos hayan existido. A medida que la Cámara de los Comunes representa con más exactitud la opinion pública, ménos inclinada debe estar la Corona á aventurar su influencia desechando una medida agradable al pueblo. La Corona en este caso preferirá ponerse á la cabeza de los Comunes, guiarlos y moderarlos, más bien que resistirlos. Bajo el punto de vista práctico es cosa dudosa si un *veto* sometido á ciertas condiciones, no seria para la Corona una garantía más eficaz que el derecho absoluto; el cual, no incluyendo otras partes del poder legislativo, atraeria sobre sí solo la responsabilidad y la odiosidad de un rechazo. Por lo demás, el ejemplo de la Inglaterra no es una autoridad suficiente para la América; la organizacion entera de nuestro Gobierno es tan diferente, sus elementos se asemejan tan poco á los del Gobierno de la Gran Bretaña, que ningun argumento sacado de los usos de aquel país, podria ayudarnos á constituir convenientemente nuestro poder Ejecutivo.

Si las razones que han hecho acordar al Presidente un *veto* sometido á ciertas condiciones no son completamente evidentes, á lo ménos son satisfactorias. El poder legislativo tiene una tendencia natural á invadir los derechos y á absorber los poderes de las otras ramas del Gobierno. La limitacion entre los poderes, escrita solamente en la Constitucion, seria insuficiente para proteger al poder Ejecutivo que es el más débil. Se le debia, pues, dar una arma defensiva, y esta arma es el derecho de *veto*, sin el cual ese poder seria poco á poco despojado de su fuerza y reducido á no ser sino un vano título.

Además, el derecho de *veto* es importante contra la adopcion de medidas irreflexivas ó inoportunas. Es un freno saludable para la legislacion, calculado de modo que la preserve de los efectos de las facciones, de la precipitacion accidental y del espíritu de hostilidad. Se puede decir, es verdad: que no es presumible que un hombre solo posea más prudencia, mayor sabiduría y más experiencia que una asamblea entera. Tal objecion no tiene fuerza: en efecto, no se trata aquí de saber cuál de los dos poderes del Estado reune en más alto grado estas cualidades, sino solamente si una asamblea legislativa no será arrastrada por la sed del poder, por el espíritu de faccion, por la influencia local, más fácilmente que el poder Ejecutivo, á consecuencia de la diferencia de sus obligaciones. No estando el Presidente sometido á las influencias que han obrado sobre el legislador, podrá examinar los actos de este último con moderacion é imparcialidad; podrá tambien corregir aquellos que hubieren sido falseados por la precipitacion ó por intenciones culpables; si su opinion no es

más sábia ó más elevada, será á lo ménos independiente; y sometida á una responsabilidad diferente de la legislatura. El Presidente representa la nacion en su conjunto; la asamblea legislativa al contrario, no representa sino partes distintas, y aun en ciertos casos algunos intereses locales solamente.

Se podrá objetar que el derecho de *veto*, aun sometido á condiciones, impedirá algunas veces la adopcion de una buena ley, pero este argumento tiene poco valor.—Primero, el derecho no puede ser ejercido eficazmente si las dos terceras partes de ambas Cámaras son favorables á la ley; si al contrario, estas dos terceras partes no le son favorables, no es tan fácil pretender que la ley era buena, y aun puede presumirse lo contrario.—Segundo, un gran peligro de los gobiernos libres es su exceso en legislar, su inconstancia, su contínua movilidad con respecto á las leyes que los rigen. Desechar una buena medida es mucho ménos perjudicial que la adopcion de una mala ó que una legislacion demasiado movible, y en la práctica no se puede temer ningun abuso de parte del Presidente. La fuerza y la influencia predominante de los cuerpos legislativos en los gobiernos libres, los riesgos á que se expone el poder Ejeeutivo, luchando contra el poder legislativo, responden suficientemente que no se usará el derecho de *veto*, sino con una grande reserva, y que frecuentemente se podrá reprochar al poder una excesiva timidez. Ya hemos visto que el Rey de Inglaterra, á pesar de todas sus prerogativas, ha usado raramente de este derecho, y que más de un siglo há trascurrido despues del último *veto*. Si pues un poder Ejecutivo real hereditario, vacila así en hacer uso de esta fa-

cultad, cuánto más no vacilará un Presidente de República elegido solamente por cuatro años. [1]

Otra ventaja todavía de someter á ciertas condiciones el derecho de *veto* es que, no constituye una repulsa absoluta, que pudiera excitar animosidades entre los poderes del Gobierno. Toma el carácter de una simple apelacion al Congreso mismo, una solicitud en revision de su propio juicio. Un Presidente que pudiera vacilar en usar del *veto* absoluto, no tendrá escrúpulo alguno en provocar un nuevo exámen sobre sus propias objeciones; y aun cuando sus observaciones no fuesen aprobadas, ellas tendrán la ventaja de haber llamado la atencion y la discusion de modo que resalten los fundamentos, la política y la sabiduría de las medidas adoptadas. El abuso de este poder restringido así, es decir, su empleo por pretextos frívolos, por exigencias de partido, ó por la vanagloria de un triunfo, solo podrian excitar el odio ó hacerle caer en el desprecio.

El segundo punto que hay que examinar es la limitacion del derecho de *veto*. Se propuso primero el concurso de los dos tercios de los miembros de cada Cámara. Despues se fijaron en las tres cuartas partes, y al fin se volvió al primer proyecto de los dos tercios. Los motivos que han hecho rechazar el número de tres cuartos, parecen haber sido que, este número no presentaba garantía bastante para el ejercicio eficaz del derecho. Miéntras mayor sea el número exigido para vencer el *veto* del poder Ejecuti-

---

1 Se recuerda sin embargo que los Presidentes Jackson, Van Buren y Tyler han usado ampliamente de su derecho de *veto* en el asunto del Banco de los Estados-Unidos.

vo, más fácilmente puede ese poder, por medios extraviados y por su influencia secreta, impedir la reunion de aquel número. Aun admitiendo que no se recurra á esos medios, se puede todavía temer que en circunstancias políticas concernientes á los intereses locales, la autoridad ó la independencia de los Estados, ó una coalicion entre un pequeño número de Estados, haga abortar las mejo res medidas. A estas razones es preciso agregar que, para separarse de la regla general que da á la mayoría el derecho de gobernar, es necesario que haya motivos graves é imperiosos, y la expresion de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara, en favor de una medida, es la garantía más sábia y más segura que un pueblo pueda exigir de sus legisladores. Además, las leyes así adoptadas pueden ser derogadas en todo tiempo por la mayoría.

El Presidente podria eludir la limitacion fijada á su derecho, guardando silencio despues que se le ha comunicado la ley; y para evitar este abuso la Constitucion ordena que: "si no fuese devuelta por el Presidente den-"tro de diez dias, exceptuando los domingos, despues "de haberle sido presentada, el proyecto será ley, de la "misma manera que si la hubiese firmado." Pero por otra parte, el Congreso podria, por un aplazamiento, nulificar el derecho del Presidente; y previendo este peligro la Constitucion agrega: "á ménos que el Congre-"so haya impedido su devolucion por la suspension de "sus sesiones, en cuyo caso no será ley."

La cláusula que termina esta seccion establece que toda órden, resolucion ó voto, para el cual el concurso de ambas Cámaras fuese necesario (excepto en una cuestion

de aplazamiento), será presentado al Presidente, y se seguirá la misma marcha que con respecto á las demás leyes. Sin esta disposicion, las Cámaras habrian empleado la forma de una órden ó de una resolucion, en lugar de la de proyectos de ley, y de esta manera podrian en las partes más importantes de la legislacion, impedir al Presidente el ejercicio de su derecho de exámen.

CAPITULO XV

PODERES DEL CONGRESO.—PODER PARA DECRETAR CONTRIBUCIONES.

Interpretacion de los términos de la Constitucion.—El poder del Congreso en materia de contribuciones es ilimitado?—Distincion entre las contribuciones y los impuestos, derechos y sisas.—Naturaleza y extension del poder de establecer contribuciones.—El Gobierno puede establecer contribuciones para otro objeto que el de aumentar la renta?—Puede emplear el importe de las contribuciones en fomentar la industria?—Reparticion de las contribuciones.—Los Estados no pueden establecer ninguna contribucion sobre las exportaciones de un Estado á otro.—No pueden establecer ningun impuesto sobre las importaciones ni las exportaciones sin el consentimiento del Congreso.—El producto pertenece á la Union.—Leyes de inspeccion.—Cómo se concilian esta facultad que pertenece al Congreso con la de los Estados.

Hemos llegado en el curso de nuestro exámen á la seccion VIII del artículo 1º de la Constitucion, que contiene una enumeracion de los principales poderes confiados al Congreso; esta importante materia reclamará largo tiempo nuestra atencion, tanto á causa de la variedad de asuntos que abraza, cuanto por las controversias y discusiones que ha suscitado. Esta parte de la Constitucion ha sido en los tiempos pasados, es actualmente y en lo futuro será, probablemente, un campo amplísimo para las vic-

torias y para las derrotas de los diferentes partidos políticos.

La primera cláusula de esta seccion está concebida así: "El Congreso tendrá facultad para crear y cobrar impues- "tos, derechos, contribuciones y sisas; pagar las deudas "y proveer á la defensa comun y bienestar general de "los Estados-Unidos, pero todos los derechos, impues- "tos y sisas, serán enteramente uniformes en todos los "Estados-Unidos."

Antes de examinar la naturaleza y la extension del poder conferido al Congreso, debemos fijar el sentido gramatical de los términos de la cláusula.

Las palabras crear y cobrar las contribuciones, etc., y las de pagar las deudas públicas, proveer á la defensa comun y al bienestar general, etc., constituyen dos poderes distintos é independientes el uno del otro? ¿O deben ligarse de modo que la segunda frase no sea sino una calificacion de la primera? Este punto ha sido el objeto de debates muy animados, y ha servido de pretexto á los temores del pueblo y á las declamaciones. Si la primera interpretacion es verdadera, es evidente que á favor de la generalidad de las palabras *defensa comun* y *bien general*, el Gobierno central gozará en realidad de poderes ilimitados, á pesar de la enumeracion de poderes determinados. Si, al contrario, se debe adoptar la segunda, es preciso decidir que el poder de establecer contribuciones está limitado á los objetos de un carácter nacional.

La segunda opinion ha prevalecido y parece apoyada en razones sólidas.

La disposicion que nos ocupa debe ser, pues, comprendida en el sentido de que el Congreso tendrá la fa-

cultad de establecer y hacer percibir contribuciones, etc., á fin de pagar las deudas y de proveer á la defensa comun, etc.; así es que el Congreso, léjos de tener un poder ilimitado, está restringido á estos objetos determinados: el pago de las deudas y las medidas necesarias para la defensa y el bien general. No obstante, esta facultad es general con relacion á estos objetos. Se deduce de ahí, que una contribucion no establecida con estos objetos, seria inconstitucional y seria un abuso de la autoridad legislativa.

Todos los que deseaban sinceramente salir de la debilidad y las vacilaciones de la antigua confederacion, reconocian que el poder de levantar impuestos debia ser acordado á los Estados-Unidos con una cierta extension; reconocian que sin esto, el Gobierno no podia proveer al mantenimiento de las fuerzas de tierra y de mar, al pago de gastos civiles nacionales, y á las cargas y gastos ordinarios de la administracion. Para todos estos objetos se debe contar con una renta regular. El déficit traeria una de estas fatales alternativas: ó el pueblo quedaria sometido á un pillaje arbitrario, ó el Gobierno caeria en la inercia; es decir, el estado de los turcos bajo sus monarcas, ó el estado de América bajo la Confederacion.

Si el Gobierno establecido ha de ser real y eficaz, el poder de establecer impuestos debe ser proporcionado á sus obligaciones y á sus necesidades; la única dificultad es, pues, saber si las materias sometidas á contribucion, serán limitadas y determinadas, ó si á este respecto la facultad será general y á eleccion del Congreso.

Los que opinan por que este poder es ilimitado, se fundan en las razones siguientes: Todo gobierno debe te-

ner en sí mismo los póderes necesarios para el cumplimiento de los objetos confiados á su cuidado, y para la ejecucion completa de las obligaciones de que es responsable; debe estar libre de toda traba y no tener otra regla que el bien general y la seguridad del pueblo. En otros términos, todo poder debe ser proporcionado á su objeto; la obligacion de proveer á la defensa nacional, al mantenimiento de la paz dentro y fuera, supone el derecho de disponer en espera de acontecimientos ó de peligros que no se pueden definir de antemano. Este poder no debe, pues, tener otros límites que las exigencias de la nacion y sus recursos. Como el impuesto es el recurso natural que provee de los medios para hacer frente á estas exigencias, la facultad de crearlo y de pércibirlo debe estar comprendida en la obligacion de proveer á las necesidades. Si se quiere que el Gobierno federal sea eficaz y forme un vínculo sólido, es preciso confiarle un poder ilimitado para todos los objetos de un interes general. La historia de la humanidad nos muestra que en el curso ordinario de las cosas, las necesidades de una nacion en los diferentes períodos de su existencia, crecen con sus recursos, y admitiendo que nuestro Gobierno se encuentre en condiciones más favorables, debemos pensar en los reveses posibles y en prevenirlos. Es imposible prever los cambios que pueden tener lugar en la situacion, en la relacion y en los poderes de las otras naciones, que pueden influir sobre nuestra prosperidad y sobre nuestra seguridad. Tenemos en el exterior enemigos formidables, en el interior conmociones amenazantes. Debemos temer los peligros en el órden físico, como en el órden moral; las epidemias, el hambre, los temblores

de tierra, la disminucion progresiva de una industria, la necesidad de cambiar nuestros usos y nuestras tendencias á consecuencia de mejoras ó de tendencias nuevas en los países extranjeros, ó solamente por la necesidad de cambio que atormenta á los hombres. Una fuente de impuestos que es bastante para una época, puede cesar de serlo en otro tiempo: el comercio, la industria, la agricultura, prósperas hoy bajo tal impuesto, pueden más tarde sufrir por su accion. Para ser útil la facultad de establecer contribuciones, debe, pues, no solamente responder á todas las necesidades de la nacion, sino que debe poderse extender segun los tiempos, á las diferentes fuentes de produccion. Las constituciones de los gobiernos no deben ser hechas para las necesidades actuales, sino tambien para prever las exigencias probables del porvenir, segun el curso de las cosas y la marcha de los negocios humanos. Ahora, como estas cosas no pueden ser determinadas ni limitadas, la capacidad del Gobierno, bajo este punto de vista, debe ser igualmente ilimitada.

Se agregaban á estas razones, que, la historia de la Confederacion probaba la imposibilidad de contar con los subsidios de los Estados. Las contribuciones directas eran tambien de un resultado muy variable, y de una reglamentacion difícil entre los Estados; no se podian considerar como rentas suficientes y regulares, sino solamente como un último recurso, á falta de otros. La distincion entre las contribuciones interiores y exteriores, podria, es verdad, ponerse en práctica; pero en muchas circunstancias, esta division dejaria al Gobierno sin recursos ó le forzaria á un sistema ruinoso para el comercio, para la industria y para los verdaderos intereses del país. Ningun hombre pensa-

dor puede sostener que los derechos sobre las importaciones son y serán suficientes siempre para las necesidades de la Union. Ordinariamente no bastan; pero aun admitiendo que fuesen suficientes, en caso de guerra, ¿se deberia suspender el pago de los funcionarios civiles ó dejar á la fuerza armada sin recursos?

¿Cómo esperar que un Gobierno miserable pueda llenar el objeto de su institucion, proveer á la seguridad, facilitar la prosperidad, ó sostener la reputacion del país? Cómo tendrá la energía, la estabilidad, la dignidad y al confianza en el interior? ¿Cómo obtendrá el respeto en el exterior? ¿Seria acaso su administracion otra cosa que una série de expedientes momentáneos é impotentes? ¿Encontraria quien le preste cuando no pueda presentar renta alguna cierta como garantía del reembolso? Como los individuos necesitados, solo podria el Gobierno tomar dinero prestado con condiciones onerosas. Habria, pues, no solamente imprudencia, sino locura, en detenerse ántes de haber dado al Gobierno recursos proporcionados á todas las exigencias; locura en confiar al Gobierno el cuidado de la defensa general, dejándole en la impotencia total, ó parcial, de tomar las medidas necesarias para proteger al país contra las guerras extranjeras ó contra las convulsiones domésticas.

Si no queremos hacer la experiencia, nueva en política por no decir absurda, de paralizar el Gobierno en caso de guerra defensiva ú ofensiva, deberiamos á lo ménos ponerle en condicion de obligar á las naciones extranjeras á abstenerse de todo acto que fuese para nosotros perjudicial ó injurioso. El Gobierno deberá reprimir su ambicion, desarmar su enemistad, vencer sus preocupaciones.

¿No se sabe que las guerras, las rebeliones, la ambicion y las enemistades extranjeras, las insurrecciones y las facciones internas, son las principales causas de los gastos de todo gobierno? Y puede suponerse que lo que ha existido siempre en el pasado, no se reproducirá más en lo futuro?

La Constitucion dice que, el Congreso tendrá el poder de crear y cobrar *contribuciones*, *derechos*, *impuestos*, *sisas;* despues agrega: pero los *derechos*, *impuestos y sisas* serán uniformes en la Union. Hace una diferencia entre las contribuciones de una parte, y los impuestos, derechos y sisas, de otra; pues que, en el segundo miembro de la frase no se habla ya de contribuciones. Así, la Constitucion establece una distincion entre las contribuciones propiamente tales, y los otros impuestos. Volveremos á encontrar esta distincion en otras partes de la Constitucion; por ejemplo, con motivo de los reglamentos sobre las contribuciones directas, y de la prohibicion hecha á los Estados para establecer derechos ó impuestos sobre las exportaciones ó las importaciones.

En un sentido general se llaman contribuciones todas aquellas impuestas por el Gobierno sobre los individuos, para el servicio del Estado, bajo cualquier denominacion que sea, como tributo, diezmo, talla, impuesto, derechos, gabela, subsidio, auxilio, sisa, etc. En este sentido las contribuciones se dividen ordinariamente en dos clases: *directas é indirectas*. Entre las primeras se colocan las contribuciones sobre la propiedad raíz, y entre las segundas las contribuciones sobre los objetos de consumo. La Constitucion, dando en términos generales el poder de establecer y percibir las contribuciones, comprende evidentemen-

te las dos clases. Si tal es la intencion de la Constitucion ¿por qué se han agregado las palabras *derechos, impuestos y sisas*? Se pueden dar dos razones. Primera: por evitar toda dificultad de interpretacion, pues que en lenguaje vulgar la palabra *contribucion (taxe)* se emplea frecuentemente en oposicion á *derechos, impuestos y sisas*, y en seguida, porque la Constitucion prescribe diferentes reglas en el establecimiento de estas diferentes contribuciones, y era necesario distinguir las contribuciones á que esas reglas se han de aplicar.

La seccion II del artículo 1º que hemos examinado ántes, bajo un punto de vista particular, declara que las contribuciones directas deberán ser repartidas entre los diversos Estados que entren en la Union, segun su poblacion respectiva. La cuarta cláusula de la seccion IX del mismo artículo dice: *no se impondrá la capitacion ni otra clase de contribucion directa, sino en proporcion al censo que deberá formarse segun queda ántes establecido*. Y la cláusula que analizamos dice que, *todos los derechos, impuestos y sisas serán uniformes en los Estados-Unidos.* Dos reglas, pues, están prescritas; la regla de proporcion para las contribuciones directas y la de uniformidad para los *derechos, impuestos y sisas*. Si otras especies de contribuciones hubiere, que no estén comprendidas en estas dos categorías, debe decidirse que á su respecto, el Congreso tiene libertad plena y entera de aplicar una ú otra de las dos reglas, ó cualquiera otra que no esté en desacuerdo con el espíritu general de la Constitucion. Es evidente que, *los derechos, impuestos y sisas*, son contribuciones indirectas segun la Constitucion, pero la dificultad consiste en precisar lo que ella entiende por *contribuciones (taxes) directas*.

La palabra *derechos* no tiene siempre un significado fijo; algunas veces se toma en un sentido general; otras veces en un sentido restringido. En el sentido general es casi sinónima de contribuciones, y comprende los impuestos sobre las personas ó sobre las cosas. En el sentido restringido es el equivalente á derechos de aduana; expresion que se aplica á las contribuciones pagadas sobre las cosas y las mercaderías importadas ó exportadas. Entónces, tiene el mismo significado que la palabra *impuesto*, por la cual se entiende más á menudo las contribuciones sobre las mercancías importadas.

Las sisas tienen un carácter diferente de los impuestos, [1] porque ellas son las contribuciones percibidas en el interior sobre el consumo, y más generalmente sobre las ventas en detalle que preceden al consumo.

Pero el punto más importante es, determinar cuáles

---

1 Jefferson establecia del modo siguiente el diverso significado de "estas dos palabras: "Llamamos impuesto, el derecho pagado por un "artículo de importacion al tiempo de su introduccion al territorio; "por consiguiente se percibe solamente en los puertos de mar. La *sisa* "es un derecho pagado sobre un artículo cualquiera, sea importado "ó de produccion indígena, y sea pagado por el consumidor ó por el "importador; por consiguiente, se percibe en todas partes del territo-"rio. Hé aquí las verdaderas definiciones de estos dos términos, y en "ese sentido se les emplea en Inglaterra y en la mayor parte de los "Estados-Unidos. Pero en Massachussets se ha abusado de la palabra "*sisa* para designar exclusivamente una contribucion sobre los líqui-"dos, y sin distinguir si ella es percibida en el momento de la impor-"tacion ó despues. De manera que, leyendo los debates de la asam-"blea de Massachussets, este es el sentido que debe darse á la pala-"bra *sisa*." *Memorias de Jefferson publicadas por Conseil tomo 1, página 343.*

son las contribuciones directas segun la Constitucion, pues que ellas deben ser proporcionales, miéntras que las contribuciones indirectas, derechos de entradas, impuestos, sisas ú otras cualesquiera, han de seguir la regla de la uniformidad. Es evidente que la capitacion ó contribucion personal *(Poll taxes)*, es una contribucion directa desde que la Constitucion se expresa así: "Ninguna capitacion ú otra contribucion directa."

Las contribuciones sobre las tierras, las casas ó toda otra propiedad raíz y sus accesorios, han sido siempre consideradas como contribuciones directas. Pero se ha dudado si segun la Constitucion debian colocarse entre las contribucionas directas otras que no fueran establecidas sobre las personas ó sobre la tierra. [1]

---

1 Hay en los Estados-Unidos cuatro especies de contribuciones *(taxes)*: primero, las federales; segundo, las de cada Estado, que son generalmente poco considerables; tercero, las del condado, que son tambien muy módicas, y cuarto, las contribuciones locales que en las grandes ciudades son bastante crecidas. Se ve por esto que los habitantes de la campaña deben tener muy pocas contribuciones.

Si se quiere comprender esta modicidad de las contribuciones, no debe olvidarse que, segun el principio del *self Government*, las localidades y los individuos administran por sí mismos, y los gobiernos particulares tienen muy pocos gastos que hacer. Hay presupuestos reducidos á los únicos gastos de los sueldos del Gobernador, de sus oficinas y de la Legislatura. En los Estados-Unidos, un gran número de gastos que figurarian en Francia en el presupuesto, son directamente sufragados por los individuos y las corporaciones: sobre casi todos los caminos se cobra un peaje; los cultos son mantenidos por los fieles; el sistema de jubilaciones y pensiones en favor do los funcionarios, es desconocido; el ejército y la armada son poco considerables. Desde luego, no existe razon alguna para exigir contribuciones considerables.

Se ha decidido que los impuestos decretados sobre los gastos y objetos de consumo eran contribuciones indirectas, y que aquellas que no podian ser repartidas conforme á la Constitucion, eran tambien contribuciones indirectas. Veamos ahora por qué las primeras deben ser proporcionales y por qué las segundas están sometidas á la regla de la uniformidad. Responderemos á la primera cuestion, cuando hagamos el análisis de las cláusulas prohibitivas ó restrictivas en materia de contribuciones; en cuanto á la segunda cuestion, puede decirse que la uniformidad de sistema tenia por objeto impedir que, en los reglamentos sobre asuntos relativos á los intereses comunes de los Estados, se pudiese tratar á los unos más favorablemente que á los otros.

Si los derechos, impuestos ó sisas, no fuesen uniformes, las más graves desigualdades y las más funestas para los trabajos y las empresas de ciertos Estados, podrian sancionarse. La agricultura, el comercio ó las manufacturas de un Estado, podrian levantarse sobre la ruina de los otros. Algunos Estados ligados entre sí, en el seno del Congreso, podrian alcanzar el monopolio de ciertas industrias, en detrimento de otros Estados ménos favorecidos. En todas sus disposiciones sobre este asunto, la Constitucion contiene tantas restricciones como facultades.

La Constitucion no se refiere únicamente al Gobierno general para que proteja los intereses de todos los Estados; está basada sobre un interes comun, que prevé la posibilidad de un abuso de poder contra el cual ella debe defender á los Estados. Así, los Estados de Nueva-York y de Pensilvania podrian, por medio de una liga

fácil de organizar con los Estados del Sur, paralizar toda la navegacion de la Nueva Inglaterra. Otra union entre la Nueva Inglaterra y los Estados del Oeste, podria perjudicar á la agricultura del Sur. Y quizá alguna otra coalicion heriria los intereses vitales de los Estados manufactureros; de modo que la conveniencia de la cláusula de la Constitucion se encuentra demostrada por la sabiduría de su objeto político y por su tendencia á tranquilizar las alarmas, ó á prevenir el descontento.

El sentido de esta cláusula ha hecho nacer dos cuestiones importantes. La primera es saber si el Gobierno tiene el derecho de establecer las contribuciones para aumentar la renta, aun cuando fuese para la defensa comun ó el bienestar general; es decir, si el Congreso puede establecer las contribuciones para proteger y fomentar las manufacturas interiores. La segunda es si el producto de las contribuciones puede ser empleado en otros objetos que aquellos enumerados en las demás facultades del Congreso; es decir, si el Congreso puede emplear el dinero de las contribuciones en mejoras interiores. Cada una de estas cuestiones ha traido discusiones animadísimas; han sido atacadas y defendidas de una y de otra parte con grande energía y formidable argumentacion. Sin embargo, ninguno de los partidos, ya vencedor ó vencido, ha considerado jamás la cuestion como completamente resuelta, y ha sido frecuentemente renovada y sostenida con vigor.

No examinaremos aquí los argumentos en lo referente al derecho acordado al Congreso de fomentar y proteger las manufacturas, porque este asunto vendrá naturalmente despues, cuando hagamos el análisis de los poderes del

Congreso para reglamentar el comercio.[1] Dejàndo á un lado este punto, la cuestion ha sido discutida de la manera siguiente:—El derecho de establecer contribuciones, se ha dicho, ha sido dado exclusivamente para subvenir á los gastos federales, y no puede, segun la Constitucion, ser ejercido con otro fin. Su aplicacion á cualquier otro objeto seria un abuso de poder, y en realidad una usurpacion flagrante de la autoridad, aunque bajo una forma disfrazada.

Siempre que los dineros públicos no alcancen á los gastos previstos por la Constitucion, se puede ejercer el derecho de crear un impuesto para aumentarlos: pero, si son bastantes, no debe recurrirse á este medio, ni aun para un objeto determinado por la Constitucion.

La Constitucion se expresa en los términos siguientes: *el Congreso tendrá el poder de establecer y percibir contribuciones, derechos, impuestos y sisas.* Si la cláusula terminase aquí, conservando una forma absoluta como en el primer proyecto presentado á la convencion, no se podria tener la más ligera duda. El poder absoluto de establecer las contribuciones encierra todas las formas en que pudieran ser establecidas, y comprende todos los objetos á que el poder legislativo quisiera aplicarlas. Con más fuerte razon, el Congreso podria aplicarlas á aquellos objetos á que tienen el hábito de hacerlo las demás naciones. Además, la historia de las naciones comerciales nos enseña que muy á menudo el poder de imposicion se ha empleado con otro fin que el de aumentar las rentas públicas; á veces, es un reglamento de comercio, una prohibicion sobre la importacion de ciertos artículos, para pro-

1 Capítulo XVI.

teger y fomentar los productos y la industria del país, para sostener la agricultura, el comercio y las manufacturas; algunas veces, las contribuciones son represalias para combatir monopolios extranjeros, ó para asegurar el monopolio al Gobierno, ó para prohibir ciertos artículos de consumo perjudiciales, etc.

Si pues el poder general de establecer contribuciones puede aplicarse y se aplica, en efecto, en las prácticas ordinarias de los gobiernos, á todos estos diferentes objetos, ya separada ó ya conjuntamente, ¿sobre qué base reposa la argumentacion que lo limita á un solo objeto con exclusion de los demás? ¿Quién puede pretender que porque el aumento de la renta pública es uno de estos objetos, deba ser el único? ¿Quién sostiene que su interpretacion es la única verdadera, porque está conforme con su propia teoría, y rechaza por esto la de aquellos que adoptan una teoría diferente? Si este poder es general en sus términos, ¿no es un abuso del raciocinio sostener que ese poder es particular y sustituír otras palabras á aquellas de que se ha servido la Constitucion? Tal interpretacion, que seria rechazada con respecto á toda convencion en general, ¿podria ser admitida cuando se trata de constituciones de Gobierno, fundadas sobre los derechos, los deberes y las exigencias de las naciones, sobre todo, cuando estas constituciones tienen en vista las variadas circunstancias que necesariamente exigen aplicaciones igualmente diferentes de los poderes constitucionales?

La otra cuestion es saber si el Congreso tiene el poder de aplicar los fondos obtenidos por contribuciones ó de otra manera, á otros objetos que aquellos mencionados en la cláusula en que se encuentran estas palabras: "*ob-*

tenido por contribucion ó de otro modo," porque puede haber y hay, en efecto, otras fuentes de rentas que las resultantes de los impuestos; por ejemplo, las multas, confiscaciones, ventas de tierras públicas, intereses ó dividendos sobre los fondos públicos, capturas y presas en tiempo de guerra y otros beneficios procedentes de transacciones hechas por el Gobierno. Así, se pueden traer todas las partes de la argumentacion á la que trata de los fondos procedentes del impuesto.

El razonamiento en que se apoya la opinion que niega al Congreso el derecho de aplicar los fondos á objetos que estén fuera de los poderes trazados por la cláusula constitucional, reposa, como lo hemos visto ya, sobre una simple interpretacion gramatical. La controversia está agotada, y está admitido hoy que las expresiones "proveer á la defensa comun y al bien general" forman parte de los poderes para levantar contribuciones, y desde luego el Congreso tiene ciertamente el derecho de aplicar los fondos públicos á este doble objeto, cualquiera que sea, por otra parte, la fuente de que provienen estos fondos.

El argumento en favor del poder amplio se deriva de los términos mismos de la cláusula que, segun la opinion de todos, se presta á esta interpretacion amplia, y de la naturaleza misma de ese poder, que hace esta interpretacion, no solo conveniente, sino indispensable para que el Gobierno pueda funcionar sin trabas; goza, además, de la adhesion de los hombres de Estado más importantes, que siempre la han entendido así, desde el orígen de la Constitucion.

En cuanto á la práctica del Gobierno, está entera-

mente conforme con los principios que acabamos de establecer; el destino de los caudales públicos no ha sido jamás limitado por el Congreso á los casos que entran exclusivamente en los poderes mencionados por la Constitucion, y siempre se les ha destinado con especialidad para fomentar las mejoras interiores, como los caminos, los canales, la navegacion, y otros objetos de carácter é importancia nacionales.

En algunos casos, el Congreso ha destinado fondos para socorrer á extranjeros y á ciudades afligidas por grandes desgracias; por ejemplo, el auxilio acordado á los refugiados de Santo Domingo en 1794, ó á los ciudadanos de Venezuela despues del temblor de tierra de 1812. Otro ejemplo de gastos hechos con un interes puramente local, es la prima acordada á la pesca del bacalao; prima que ha sido vivamente combatida en 1792 por razones sacadas de la Constitucion, pero que ha sido mantenida por la legislacion de los Estados-Unidos.

Para no tener que volver varias veces sobre la facultad de decretar contribuciones, hemos creido útil reunir en este capítulo las otras disposiciones que le conciernen y que están esparcidas en la Constitucion. Primero: "no "se impondrá la capitacion ni otra clase de contribucion "directa, sino en proporcion al censo que deberá tomar-"se segun queda ántes establecido."

Esto comprende las contribuciones por cabeza *(Poll taxes)*, y las contribuciones territoriales, como ya lo hemos dicho.

El objeto de esta cláusula fué garantir á los Estados del Sur contra el establecimiento de toda contribucion desproporcionada, y nivelar en lo posible las desigualda-

des del impuesto. Los Estados del Sur tienen una numerosa poblacion esclava, y por consecuencia, la capitacion, siendo uniforme, los recargaria con demasiado rigor. Es, por esta razon, que se ha adoptado una regla que exime de toda contribucion á las dos quintas partes de la poblacion esclava, y de esta manera se llega á equilibrar el impuesto que debe pesar sobre la poblacion blanca.

Con respecto á las contribuciones directas sobre la propiedad territorial, la dificultad de hacer una justa reparticion que proporcione los impuestos y los gastos de la Union, á la riqueza y á las facultades relativas de los Estados, habia sido considerada como un grave obstáculo en la época de la Confederacion. Entónces, la reparticion de las contribuciones debia ser hecha entre los Estados, segun el valor de las tierras federales conferidas á cada persona, siendo las construcciones y mejoras estimadas segun las reglas prescritas por el Congreso. Pero las reglas de esa tasacion eran tan complicadas y numerosas, que en Abril de 1783, el Congreso prescribió una reparticion basada sobre la poblacion, agregando al número de los blancos y de los otros ciudadanos y habitantes libres, las personas contratadas para servicio por un tiempo fijo y las tres quintas partes de *las demás personas*.[1] Este sistema es precisamente el que ha sido admitido por la Constitucion.

Los espíritus acostumbrados á meditar sobre las causas que producen y constituyen la riqueza de las nacio-

1 Hemos dicho anteriormente que la Constitucion, por una especie de pudor legislativo, empleaba esta perífrasis para designar á los esclavos.

nes, saben que no hay regla absoluta para determinar los diversos grados de esa riqueza. Ni el valor de las tierras, ni la poblacion, á pesar de haberse propuesto sucesivamente como base para la reparticion del impuesto, pueden ser consideradas como la verdadera medida de la riqueza. Si, en efecto, comparamos la riqueza de los Países Bajos con la de la Rusia, de la Alemania ó de la Francia, y al mismo tiempo comparamos el valor de las tierras y la poblacion del territorio reducido del primero de estos países, con el valor de las tierras y la poblacion esparcida sobre los vastos territorios de los otros, veriamos inmediatamente que no hay ninguna comparacion posible entre los dos puntos y la riqueza relativa de esos países. Si se quiere establecer la misma comparacion entre los Estados de América, se tendrá el mismo resultado; comparad, por ejemplo, la Virginia con el Massachussets, la Pensylvania con el Connecticut, Rhode-Island con el Ohio, y vereis la misma desproporcion que señalamos. La riqueza de estos diferentes Estados, no estará en relacion ni con la poblacion, ni con el valor de las tierras.

La riqueza de las naciones depende de circunstancias muy variadas: la situacion geográfica, el suelo, el clima, la naturaleza de las producciones, la forma de gobierno, el carácter de los ciudadanos, el estado del comercio, de las artes ó de la industria; todas estas causas y muchas otras todavía, producen diferencias en la riqueza relativa de los diversos países. Todo esto prueba que es imposible encontrar una medida comun que sirva para determinar las facultades de un país para sufragar los impuestos. La apreciacion de la riqueza de un Estado, por equitativa é inteligente que se le suponga, presenta siempre errores

y desigualdades que son el orígen de descontento y de controversia. Estas dificultades son en sí mismas suficientes para conmover los fundamentos de todo gobierno, cuando no se ha calculado con habilidad una regla que fije de una manera permanente la reparticion del impuesto, y cuando al contrario, el modo de hacer esta reparticion tiene que discutirse de nuevo en cada nueva contribucion. Se puede afirmar, sin temor de ser contradicho, que un sistema de reparticion fija y no de circunstancias, es indispensable para la tranquilidad pública. Si se considera la situacion de los Estados americanos, con especialidad la de los Estados con esclavitud y entregados á la agricultura, se convendrá en que, el sistema adoptado por la Constitucion, era tal vez el más justo que se pudiese imaginar.

La cláusula siguiente de la Constitucion dice: "Ninguna contribucion ni derecho será impuesto sobre artículos exportados de algun Estado; ninguna preferencia se dará por ningun reglamento de comercio á los puertos de un Estado sobre los de otro; ni estarán obligados los buques fletados de ó para un Estado, á abrir ó cerrar registro ni pagar derecho alguno en otro."

El objeto evidente de estas disposiciones es quitar toda posibilidad de ejercer la facultad de crear impuestos y de reglamentar el comercio en perjuicio de ciertos Estados, favoreciendo á otros. Si el Congreso hubiera podido establecer derechos sobre las exportaciones de los Estados, esto habria injustamente herido y aun destruido la produccion indígena é industrial de ese Estado, y la desigualdad de los efectos de tal contribucion habria podido ser extrema. En algunos Estados, los recursos proce-

den de la exportacion de los productos de la agricultura; en otros Estados proceden de otras fuentes, como las pescas extranjeras, los trasportes y el comercio, en la acepcion general de la palabra. Entónces, el peso de esos impuestos se hallaria repartido de una manera muy desigual, y por eso se ha negado expresamente al Congreso el poder de intervenir en las materias de exportacion. Por otra parte, el Congreso habria podido, por medio de reglamentos comerciales ó fiscales, crear en provecho de los puertos de un Estado, ventajas locales, privilegios comerciales. Y tales preferencias serian siempre funestas, aun cuando se constituyesen indirectamente bajo la forma mitigada de un derecho de entrada ó de salida que no fuese uniforme en todos los puertos de la Union. Así, la última cláusula no le impide al Congreso establecer derechos de entrada y de salida sobre las importaciones en los puertos de la Union; pero le prohibe hacerlo de un puerto á otro: en otros términos, esta cláusula prohibe exigir un circuito forzoso en el viaje, como sucedia bajo el sistema colonial, con el objeto de poner trabas al comercio americano ántes de la revolucion. En aquella época, en efecto, ningun buque americano podia comerciar con el continente europeo, sin haber hecho un circuito para tomar su punto de partida de un puerto inglés.

Otro artículo de la Constitucion dice: "Ningun Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, imponer contribuciones ni derechos sobre la importacion ó la exportacion, excepto los que fueren absolutamente necesarios para ejecutar sus leyes de inspeccion; y el líquido producto de todos los impuestos y derechos cargados por los Estados sobre la importacion ó la expor-

" tacion, pertenecerá al tesoro de los Estados-Unidos, y " todas esas leyes estarán sujetas á la revision y exámen " del Congreso. Ningun Estado podrá, sin el consenti- " miento del Congreso, imponer ningun derecho de tone- " laje." Si era prudente y de buena política impedir al Gobierno nacional que gravase los Estados con contribuciones ilegales, era igualmente prudente impedir á los Estados el ejercicio de la facultad de crear contribuciones en perjuicio de los demás. Por esta prohibicion se evitan las querellas y las disensiones que habrian traido la perturbacion en los Estados y relajado los vínculos que los unen. Los Estados han conservado el derecho de hacer ejecutar sus leyes de inspeccion; pero éste derecho está sometido á la revision del Congreso, de tal modo que los Estados hagan todos los reglamentos necesarios para su comercio interior, siempre que el interes general no sufra por ellos.

Las leyes de inspeccion no son, propiamente hablando, reglamentos comerciales, aun cuando puedan tener una grande influencia sobre el comercio. El objeto de las leyes de inspeccion es mejorar los productos del trabajo en el país, y hacerlos propios para la exportacion ó para el consumo interior. Estas leyes obran sobre la materia, ántes que ella se haga un artículo de comercio extranjero ó interno, y la disponen para este objeto. Forman una parte de la extensa y variada legislacion que rige á los Estados ó á los territorios; legislacion que no ha sido formalmente concedida á la autoridad federal.

Las leyes de inspeccion, las leyes de cuarentena, las leyes sanitarias, como todas aquellas relativas al comercio interior de un Estado ó á los caminos, son otras tantas partes

constitutivas de una legislacion de un Estado, y se deducen de los poderes reservados á la soberanía del Estado. No se ha dado al Congreso ningun poder directo sobre estos objetos. En consecuencia, se han encontrado en la esfera de la soberanía de los Estados, aunque sometidos á la revision del Congreso, cuando se encuentran en contacto con las facultades de este último. El poder de establecer los derechos sobre las importaciones ó sobre las exportaciones, el de establecer un derecho de tonelaje, forman, sin duda, una parte del poder de crear impuestos, pero pueden tambien ser considerados como reglamentos de comercio.

Hasta estos últimos tiempos ninguna dificultad habia surgido con motivo de las prohibiciones contenidas en esa cláusula de la Constitucion. El Congreso habia reconocido las leyes de inspeccion de los Estados, y habia exigido su observancia á los funcionarios fiscales de los Estados-Unidos. En el año 1821, el Estado de Maryland dió una ley, segun la que, todos los que traian artículos extranjeros en fardos ó en barricas, etc., y todos los que vendian los mismos artículos por mayor, es decir, en fardos ó en barricas, etc., no podrian ponerlos en venta sin sacar una licencia por la cual debian pagar cincuenta dollars bajo pena de multa. La cuestion empezó entónces por saber si aquel acto violaba la Constitucion de los Estados-Unidos, y especialmente la cláusula prohibitiva que examinamos. Despues de solemnes debates, la corte suprema declaró la medida inconstitucional.

Como los Estados tienen en concurrencia con el Gobierno nacional, el poder de crear impuestos, exceptuando las restricciones determinadas por la Constitucion, se han sus-

citado numerosas cuestiones sobre la naturaleza y la extension del poder de crear impuestos, que pertenece á los Estados.

En 1818, el Estado de Maryland dió una ley estableciendo un impuesto sobre todos los bancos y las sucursales que no fuesen autorizados por la Legislatura de aquel Estado. Inmediatamente se agitó la cuestion, de saber si un Estado tenia el derecho de imponer una contribucion á la sucursal del banco de los Estados-Unidos, que estaba establecida en aquel Estado. Los debates ante la corte suprema fueron animadísimos, y la corte decidió que tal contribucion era ilegal, en cuanto al banco federal.

Se ha agitado además la cuestion de saber si un Estado podia, segun la Constitucion, someter al impuesto el capital de un empréstito hecho por los Estados-Unidos, y la corte suprema se decidió tambien por la negativa.

Es conveniente observar que, todas estas decisiones de la corte suprema versan sobre este punto: que los Estados no pueden tener la facultad de someter á un impuesto local un acto emanado del Gobierno federal; por ejemplo, los títulos emitidos por empréstito público, porque debilitarian así los medios empleados por el Gobierno en el ejercicio de sus poderes constitucionales; pero se ha reconocido que, pueden gravar los bancos y demás corporaciones instituidas bajo su autoridad, á ménos que no hayan renunciado á este derecho en sus cartas de incorporacion. Agreguemos que, el Congreso puede sin duda alguna gravar los bancos de los Estados, porque esto entra evidentemente en la facultad de crear contribuciones dadas al Gobierno general. Cuando el Congreso establece un im-

puesto sobre las corporaciones, en los Estados, el impuesto pesa sobre los constituyentes mismos, y debe ser uniforme; pero cuando un Estado impone contribuciones á una institucion establecida por el Congreso, lo hace sobre un acto de autoridad superior é independiente, que no está representada en la legislatura del Estado.

CAPITULO XVI

PODER PARA CELEBRAR EMPRESTITOS Y PARA REGLAMENTAR EL COMERCIO.

La facultad de celebrar empréstitos es necesaria para asegurar la supremacía del Gobierno nacional.—Sentido constitucional de las palabras: reglamentar el comercio, y especialmente de la palabra: comercio.—Primero, comercio con las naciones extranjeras; segundo, comercio entre los Estados de la Union; tercero, comercio con las tribus indias.—¿Esta facultad es exclusiva?—A qué objeto se aplica: primero, con relacion á los Estados de la Union?—Segundo, con relacion á as naciones extranjeras?—Este poder puede ejercerse para proteger las manufacturas?—Cuál es la naturaleza y la extension del poder de reglamentar el comercio con las tribus indias?

Volvamos al exámen de los poderes del Congreso, segun el órden de la Constitucion. El Congreso tiene el derecho de contraer empréstitos sobre el crédito de los Estados-Unidos. Este poder nos parece inherente á la soberanía, é indispensable para la existencia de un gobierno nacional. Bajo la Confederacion se le habia acordado expresamente; se ha hecho además observar con razon, que este poder está íntimamente ligado al de crear impuestos y al deber de proteccion que tiene todo Gobierno nacional. Ordinariamente, en tiempo de paz, no se presenta la

necesidad de buscar anticipos sobre las rentas del Estado; sin embargo, como la experiencia nos enseña que un solo año de guerra, puede absorber las rentas de diez años de tranquilidad, la existencia de una deuda pública nos parece inevitable. El modo ménos oneroso de contraer una deuda, es la vía del empréstito; tanto más cuanto que en los tiempos de guerra los derechos sobre las importaciones están sujetos á una grande disminucion, y que en estos casos el aumento del impuesto para llenar la diferencia, seria opresivo y ruinoso para los intereses agrícolas del país. Pueden presentarse circunstancias en tiempo de paz, que hagan tambien del empréstito el medio más fácil y más económico de satisfacer un gasto imprevisto ó de dominar un peligro inminente. El Gobierno de los Estados-Unidos ha recurrido varias veces á este medio en tiempo de paz: se puede citar como un ejemplo notable, el empréstito suscrito para el pago de la adquisicion de la Luisiana. El poder de contraer empréstitos acordado al Congreso, no está sometido en manera alguna á la revision de los Estados; porque la concesion de ese poder es incompatible con cualquiera otro poder restrictivo, y la declaracion de soberanía hecha en la Constitucion, indica suficientemente que no hay límites para ejercerla.

La misma cláusula da al Congreso la facultad de reglamentar el comercio de los Estados entre sí, ó con las naciones extranjeras, ó con las tribus indias.

Este poder faltaba á la Confederacion, y hemos visto ya que era uno de sus más grandes defectos, una de las faltas que han debido causar su caida y el establecimiento de la Constitucion actual. Este poder es esencial para la prosperidad de la Union; sin él, el Gobierno no seria

realmente nacional, y caeria muy pronto en el descrédito y en la impotencia.

Los americanos no han olvidado cuán oprimido estaba su comercio ántes de la Constitucion; estaba reglamentado por las naciones extranjeras en el sentido de sus intereses especiales, y nuestros esfuerzos divididos eran impotentes, por la falta de unidad, para contrabalancear sus medidas restrictivas. El Congreso tenia, sin embargo, el poder de hacer tratados, pero la debilidad del Gobierno federal se habia aumentado á punto de hacer ese poder casi inútil. Los hombres que conocen el peligro de una situacion semejante y que comprenden la influencia del comercio sobre la prosperidad de las naciones, deben tambien comprender la necesidad de confiar al Gobierno nacional un poder de exámen sobre este asunto importante. No es de extrañar, pues, que haya sido extendido lo bastante para aplicarse al comercio de los Estados entre sí y con los países extranjeros. [1]

---

1 Vamos á presentar aquí en pocas palabras el resúmen de las garantías dadas al comercio por el Gobierno de los Estados-Unidos.

I

Proteccion al comercio.

1º El comercio y la industria en el *interior* de cada Estado de la Union, son protegidos y fomentados por el poder legislativo de *cada Estado en particular*, con las excepciones siguientes, que son del resorte de la Union.

Ningun Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, establecer impuestos ni derechos sobre las importaciones ó exportaciones, á excepcion de lo que sea necesario para las leyes de inspeccion, etc. (art. 1º seccion X, § 2.)

Esta cláusula de la Constitucion da márgen á varias cuestiones importantes: 1ª ¿Cuál es el sentido natural de los términos? 2ª ¿Hasta qué punto el poder del Congreso excluye el de los Estados? 3ª ¿Para qué objetos puede emplearse constitucionalmente este poder? 4ª ¿Cuál

---

Ningun Estado podrá, sin el consentimiento del Congreso, crear ningun derecho de tonelaje.

2º Con respecto al comercio entre los Estados de la Union con las naciones extranjeras ó las tribus indias, son del resorte del Congreso los reglamentos de la materia, ménos las excepciones especificadas en el § 5 de la seccion X del art. 1º.

3º El Congreso tiene tambien solo el poder de fomentar el progreso de las ciencias y de las artes útiles, asegurando por períodos limitados á los autores y á los inventores, el derecho exclusivo de sus escritos y descubrimientos. (Véase el cap. XX.)

4º La administracion del comercio, en cuanto á las relaciones comerciales con las naciones extranjeras y las tribus indias, en cuanto á las concesiones de patentes de invencion y derecho de autor, es una de las más importantes atribuciones del Secretario de Estado para los negocios extranjeros. La parte concerniente al comercio entre los diferentes Estados de la Union, la pesca, la navegacion sobre los rios y lagos, etc., es del resorte del Secretario del tesoro.

II

Jurisdiccion comercial.

No existen tribunales de comercio en la Union. Los pleitos mercantiles y marítimos, en general, son en primera instancia del resorte de los tribunales ordinarios instituidos en los diferentes Estados, con excepcion de: 1º, los casos en que en las causas marítimas civiles como salarios de gentes de mar, contratos hipotecarios de buques, salvamentos de naufragios, etc., la accion es intentada *in-rem*, es decir, contra el buque ó las mercancías; la jurisdiccion, en este caso, pertenece al tribunal federal del distrito. Cuando al contrario, la accion es intentada *in-personam*, es decir, contra el propietario del buque ó de

es la verdadera naturaleza y la extension del poder de reglamentar el comercio con las tribus indias?

Sentido constitucional de las palabras: *reglamentar el comercio*.—Como la Constitucion no contiene sino una enumeracion de poderes sin su definicion, es necesario

---

las mercaderías, la jurisdiccion ordinaria del Estado en que se inicia la causa, concurre con la del tribunal federal.

2º En todos los casos de confiscacion de buques ó mercaderías pertenecientes á ciudadanos de la Union ó á extranjeros, en virtud de las leyes fiscales de la Union, la jurisdiccion pertenece á la justicia federal del distrito.

3º En los casos en que por las leyes federales corresponde especialmente la jurisdiccion al tribunal federal del circuito, como las patentes de invencion, derechos de autor, etc.

4º En los casos en que un ciudadano de un Estado de la Union intenta una accion contra otro ciudadano de otro Estado de la Union, excediendo de quinientos dollars el valor en cuestion, la jurisdiccion corresponde al tribunal federal del circuito. (Véase en lo que concierne á las vías de apelacion, el capítulo LI. de la organizacion judicial. Véase, tambien, para la jurisdiccion en materia de presas, el capítuloXXII.)

III

Legislacion comercial y marítima.

Los Estados-Unidos no poseen ningun código de leyes comerciales ó marítimas que sea obligatorio para todos los Estados particulares de la Union. La justicia se administra en la Union, segun las leyes federales y segun las de cada una de las soberanías particulares.

Los elementos de la legislacion comercial son: 1º La ley *no escrita* ó consuetudinaria, compuesta de ciertas partes de la ley comun de Inglaterra introducidas en las épocas sucesivas de la colonizacion de los países que en 1776 se constituyeron en República de los Estados-Unidos.

2º Los *Estatutos*, por los cuales cada uno de los Estados particula-

determinar la significacion de las palabras para precisar la extension de la facultad. El Congreso tiene el derecho de *reglamentar el comercio*, es decir, el derecho de prescribir las reglas que han de regirle. Pero el comercio debe limitarse al tráfico, á la compra y la venta, ó al cambio de los productos? ¿Debe comprender la navegacion y la libertad de comercio con los demás países? La primera interpretacion daria á un término general uno solo de sus significados; la segunda dejaria á la expresion general toda su amplitud. Cuando una expresion es general debe aplicarse á todos los objetos que exprese, á ménos de inconvenientes ó de cláusulas incompatibles con esta amplia interpretacion, y en este caso nada justificaria semejante restriccion. Sin duda el comercio es el tráfico; pero, ¿no es más que eso? Es tambien la libertad:

---

res modifica ó completa la ley no escrita, por medio de disposiciones especiales, emanadas del poder legislativo de los Estados.

3º Los *actos legislativos* emanados del Congreso, en virtud del poder legislativo nacional.

4º Las colecciones de las sentencias de los diferentes tribunales de Inglaterra *Books of reports*, y los tratados de jurisprudencia inglesa que forman una especie de derecho subsidiario, sin fuerza legal obligatoria, pero que los legistas citan como razon escrita.

Segun la naturaleza de los casos, juzgan cada uno en su resorte los tribunales de cada Estado, lo mismo que los tribunales federales, formando su jurisprudencia de las cuatro fuentes que dejamos indicadas.

Las causas marítimas se juzgan segun los precedentes del tribunal del Almirantazgo de Inglaterra, recogidos en las colecciones de juicios publicadas en ambos países. Existe un gran número de ediciones de las principales obras sobre la jurisprudencia inglesa, acompañadas de notas que indican la aplicacion del texto á las particularidades de la jurisprudencia americana.

el comercio comprende, pues, las relaciones marítimas de las naciones entre sí, y está por consiguiente sometido á lás disposiciones prescritas para reglamentar el libre tráfico. Apénas se puede concebir un sistema de reglamentos comerciales internacionales, que no comprendiese al mismo tiempo las leyes sobre la navegacion, que guardase silencio sobre la admision de buques de diferentes naciones en los puertos de cada una de ellas, y que se limitase solamente á prescribir reglas para la operacion exclusiva de comprar y de vender.

Si la expresion *comercio*, no debe comprender la navegacion, el Gobierno de la Union no tiene entónces ningun poder directo sobre este ramo, y no puede hacer ley alguna para determinar lo que constituye un buque americano, ni para ordenar que la tripulacion sea americana. Este poder, sin embargo, ha sido ejercido desde el orígen de nuestro Gobierno, con el consentimiento de todos los Estados, y se le ha considerado siempre como haciendo parte de los reglamentos comerciales. El poder sobre la navegacion y sobre la libertad comercial, fué uno de los principales motivos que hicieron á los pueblos de América adoptar su actual forma de Gobierno; es, pues, imposible que la Convencion no haya entendido que, todas estas cosas estaban contenidas en la expresion *comercio*. En efecto, interpretar un poder para hacerlo ineficaz, seria ir contra el fin que lo ha hecho admitir en la Constitucion; luego, no se puede dudar que la exclusion del derecho de reglamentar la navegacion y las relaciones comerciales, no nos hagan caer en los vicios más graves de la Confederacion, y no expongan la Union al sistema peligroso de la rivalidad de los Estados, y á las preferen-

cias opresivas de las naciones extranjeras, en favor de su propia marina.

Las relaciones comerciales en el interior y en el exterior, siempre han sido consideradas en la esfera del poder que nos ocupa. De otro modo, ¿cómo se podria defender la legalidad de nuestros sistemas de prohibicion? ¿De qué otro orígen podria venir el derecho de establecer los *embargos*, aun fuera de los tiempos de guerra? Este último derecho, sin embargo, ha sido siempre considerado como constitucional, aun en los tiempos de fermentacion política. Si en una época de nuestra historia la declaracion de *embargo*, en la forma de una ley perpétua, ha sido contestada como contraria á la Constitucion, no fué porque no se considerase el embargo como un reglamento de comercio, sino porque un embargo perpétuo era un verdadero anonadamiento de todo comercio. Así se puede afirmar que, en todo tiempo se han interpretado los términos de la Constitucion comprendiendo el poder sobre la navegacion, lo mismo que sobre el comercio, lo mismo que sobre el tráfico. Bajo el Gobierno colonial el parlamento inglés estableció como una doctrina incontestada que el Gobierno reglamentaba no solamente nuestro tráfico con las naciones extranjeras, sino nuestra marina en virtud del poder general de reglamentar el comercio.

1º.—*Comercio con las naciones extranjeras.*—La Constitucion extiende este poder al comercio con las naciones extranjeras, al de los Estados entre sí ó con las tribus indias. Con respecto á las naciones extranjeras, es una cosa generalmente admitida que, los términos de la Constitucion se aplican á toda especie de relaciones co-

merciales. Así es que, todas las relaciones mercantiles entre los Estados-Unidos y cualquièr otro país, caen necesariamente bajo la accion de este poder. La palabra *comercio*, segun la Constitucion, es una unidad complexa, que encierra implícitamente cada una de sus partes; una vez admitida esta definición con respecto á las naciones extranjeras; evidentemente deberá aplicarse á todas las partes de la cláusula constitucional. En los términos siguientes: *entre los diferentes Estados*, la palabra *entre* indica necesariamente ciertas relaciones de estos diferentes Estados; el comercio no significa las relaciones comerciales de un Estado en su interior solamente, deteniéndose en las fronteras, sino más bien las relaciones comerciales de los Estados entre sí; la palabra *comercio* en esta acepcion más general no se limita por consiguiente al comercio interior. A este respecto, los reglamentos comerciales son del resorte de los Estados.

2º—*Comercio entre los Estados de la Union.*—El poder de reglamentar el comercio entre los Estados, es tan importante para los intereses de la Union, como el poder de reglamentar el comercio con las potencias extranjeras. El principal efecto de este poder es, impedir que el Estado que para sus importaciones ó sus exportaciones atraviesa otros Estados de la Union, quede sometido por este motivo al pago de algunos derechos de tránsito. Si cada Estado fuese libre de reglamentar á su voluntad el comercio con los otros Estados de la Union, no dejaria de encontrarse los medios de imponer derechos sobre las mercaderías importadas ó exportadas en su tránsito por cada Estado; derechos que recaerian sobre los exportadores ó sobre los consumidores.

La experiencia hecha durante la Confederacion, prueba de un modo positivo que, las cosas sucederian así, por el deseo de aumentar las rentas, y bajo la influencia de los intereses de localidad.

En efecto, hemos visto á los Estados léjos de proceder con unidad de accion, y como una sola nacion, respecto á los gobiernos extranjeros, aislarse los unos de los otros, y dejarse arrastrar á sistemas de trabas recíprocas, que servian á los intereses de los demás pueblos. Cuando un Estado imponia pesadas contribuciones sobre las mercaderías extranjeras y sobre los buques extranjeros, se veia al momento al Estado vecino, disminuir sus impuestos para atraer el comercio á sus puertos á fin de monopolizar los beneficios del trasporte de las mercaderías á los otros Estados. Esta mezquina política no tardaba en ser imitada, y los Estados que sufrian traian obstáculos á las negociaciones mercantiles en general, y de este modo llegamos entónces á aquel malestar general cuya tendencia era destruir la Union. La historia de las demás naciones nos daria las mismas enseñanzas. En Suiza, donde el vínculo federativo es muy débil, se ha juzgado necesario establecer el principio de que cada canton se obligase á dejar pasar sin aumento de derecho las mercaderías que atravesaran su territorio, en direccion á los demás cantones. En otro tiempo, en Alemania, una ley del imperio prohibia á los príncipes soberanos someter las mercaderías á derechos de peaje sobre los rios ó los puentes, sin el consentimiento del emperador ó de la dieta. Es que, en verdad, sin la facultad de reglamentar el comercio interior, la de reglamentar el comercio extranjero seria ineficaz y casi ilusoria.

II.—*El poder del Congreso es exclusivo?*—Se ha investigado además si la facultad de reglamentar el comercio pertenece exclusivamente al poder federal. Despues de una deliberacion muy solemne, se ha decidido que esta facultad pertenece exclusivamente al Gobierno de los Estados–Unidos. El razonamiento en que se apoya esta doctrina, es en sustancia el siguiente: el poder de reglamentar el comercio, es en sus mismos términos, general é ilimitado. Un poder pleno y entero de reglamentar un objeto determinado, implica naturalmente un poder completo, y es evidente que no deja punto alguno fuera de él. La concesion del poder de reglamentar una cosa, excluye la accion de cualquier otro poder que pretendiera reglamentar ni aun una parte de esa cosa. En efecto, la accion de reglamentar indica un resultado entero, comprendiendo el derecho de mantener ó de modificar las cosas; ella produce un todo uniforme, y esa uniformidad seria igualmente perturbada por todo cambio en las cosas, mantenidas ó modificadas por el poder regulador.

El poder de reglamentar el comercio no es, como podria creerse, la misma cosa que el poder de establecer impuestos; este último admite el concurso del Congreso y de los Estados, miéntras que el primero es exclusivo, como acabamos de decirlo. La diferencia resulta de la naturaleza misma de estos poderes. El poder de decretar impuestos acordado al Congreso, no es necesariamente incompatible con el que pertenece á los Estados. Cada uno de ellos puede establecer un impuesto sobre las mismas cosas, sin invadir el derecho del otro, porque, imponer contribuciones, es tomar pequeñas porciones de la masa de las riquezas, que son susceptibles de una division infinita. Estable-

ciendo un impuesto en el interes de un Estado, ese Estado no hace lo que el Congreso tendria el derecho de hacer, porque el poder del Congreso no se extiende á los objetos particulares á los Estados. Así, pues, al ejercer, cada gobierno su derecho para crear impuestos, no invade el derecho ajeno. Pero si al contrario, un Estado quiere reglamentar su comercio con las naciones extranjeras, ó con otros Estados de la Union, ejerce entónces un poder que no ha sido acordado sino al Congreso. No hay, pues, ninguna analogía entre la facultad de crear impuestos y la de reglamentar el comercio.

Además, no se encuentran en las otras cláusulas de la Constitucion, ni en los poderes reconocidos á los Estados, ninguna disposicion que suponga el derecho de estos últimos para reglamentar el comercio. La Constitucion prohibe á los Estados establecer ningun impuesto ó derecho sobre las importaciones y exportaciones; no se debe deducir de aquí que puedan ejercer este poder de una manera diferente, bajo la forma de un reglamento de comercio. El establecimiento de semejantes derechos puede hacerse como reglamento comercial por los gobiernos que gozan de este último poder; pero la creacion de esos derechos tiene lugar más comunmente como una dependencia del poder de imposicion; poder que ha sido evidentemente acordado á los Estados. De suerte que, la prohibicion de que hablamos es una excepcion al poder reconocido á los Estados de establecer ciertos impuestos, y no es referente al poder de reglamentar el comercio. La Constitucion trata estos poderes como distintos y separados. Las mismas observaciones se aplican al derecho de tonelaje.

Reconocer á los Estados facultades sobre materias que tienen una cierta relacion con el comercio, no es debilitar el razonamiento que precede. La naturaleza de esos poderes es enteramente distinta del poder de reglamentar el comercio, y aun cuando algunas veces puedan emplearse los mismos medios para ejercer los unos y los otros, esto no prueba en manera alguna que ellos sean idénticos. Tales son por ejemplo las leyes de inspeccion, de sanidad, las que reglamentan los caminos, etc.; leyes todas que pueden ser promulgadas legítimamente por los Estados, como deduccion de sus poderes generales; con tal que, sin embargo, no se encuentre en conflicto con los poderes reservados al Congreso.

Siendo exclusivo el poder del Congreso, ningun Estado puede promulgar leyes, creando impuestos sobre importaciones procedentes de los países extranjeros ó de los otros Estados de la Union; poco importa que el impuesto caiga sobre las mercancías importadas ó sobre la persona que ha hecho la importacion. En ambos casos seria una restriccion á la libertad del comercio, que no se ha dejado al arbitrio de los Estados. Como el poder del Congreso para reglamentar el comercio se extiende al interior de los Estados, el Congreso puede autorizar la venta de los artículos que el comercio ha introducido. El comercio no es otra cosa que el *intercourse*, y el tráfico es uno de sus principales elementos.

No se comprenderia que el poder de autorizar el tráfico dado al Congreso con toda la extension necesaria para su eficacia, viniese á cesar en los momentos mismos en que esa latitud era indispensable. ¿Para qué serviria el poder de autorizar la importacion, si no estuviese acom-

pañado del poder de permitir la venta de los objetos importados? La venta es el objeto de la importacion, y es uno de los elementos esenciales del derecho de *intercourse*, que comprende tambien la importacion. Como el Congreso tiene el derecho de autorizar la importacion, debe tambien el de acordar al importador el de la venta. ¿Cuáles no serian las quejas de los gobiernos extranjeros cuyos productos no fueran libremente vendidos despues de una importacion autorizada? ¿Y qué respuesta podria dar el Congreso á tan justas quejas? Tal estado de cosas seria, evidentemente, la anonadacion del comercio.

En vano se diria que el impuesto puede ser moderado; si el poder de que nos ocupamos pertenece á los Estados, ellos pueden ejercerlo en toda su extension, segun su voluntad; si no les corresponde el menor ejercicio de él, es una violacion del derecho dado al Congreso para reglamentar el comercio.

Debemos examinar en qué extension, para qué objetos y con qué fin puede ejercer el Congreso de una manera constitucional su poder de reglamentar el comercio.

1º *Con relacion á los Estados de la Union.*—No se puede poner en duda que este poder comprende los reglamentos relativos á la navegacion, el comercio de las costas y las pescas lo mismo dentro que fuera de los Estados; pero únicamente en las relaciones comerciales de los Estados entre sí ó con las naciones extranjeras.

Se aplica á las tripulaciones de los buques americanos, se extiende á las leyes sobre cuarentena, pilotaje ó naufragios; reglamenta el trasporte de pasajeros por buques de vapor ú otros medios; comprende el derecho de pronunciar los embargos en el interior ó en el exterior; las

construcciones de faros, la colocacion de señales ó balizas, el alejamiento de los objetos que pudieran impedir la navegacion en los rios, puertos y bahías. Este mismo poder comprende el derecho de designar los puertos particulares de carga y descarga para los negocios mercantiles. Este poder es ejercido para todos esos objetos por el Gobierno central, por medio de un sistema de leyes, cuya mayor parte deriva de la época misma de la Constitucion y que hasta hoy han continuado funcionando si no en toda su extension, á lo ménos en sus principales partes.

2º *Con relacion á las naciones extranjeras.*—Algunas de las aplicaciones precedentes del poder de reglamentar el comercio, se refieren igualmente al comercio de los Estados-Unidos con las naciones extranjeras. Este poder se ejerce con la mira de aumentar la renta, como prohibicion unas veces y como represalia otras; para prouunciar *embargos*, para fomentar la marina del país y los intereses comerciales, para las contribuciones, los derechos diferenciales y los privilegios especiales, y otras veces, en fin, para reglamentar el tráfico con fines puramente políticos, como rechazar una agresion, aumentar la accion de la guerra ó reclamar el derecho de los neutrales. En todos estos casos, este poder ha sido acordado al Gobierno nacional por el consentimiento unánime del pueblo.

¿Puede aplicarse esta facultad al fomento de las manufacturas? Recientemente se ha agitado la cuestion de saber si el Congreso tenia, segun la Constitucion, el derecho de ejercer el poder, de reglamentar el comercio para fomentar y proteger las manufacturas del país.

No se puede negar que está en la facultad del Congreso fomentar incidentalmente el desarrollo de las manufacturas indígenas por disposiciones relativas á la renta, ó respondiendo á restricciones establecidas en el extranjero. Pero en los últimos tiempos se ha sostenido con fuerza, que bajo pretexto de reglamentar el comercio, el Congreso no tenia el derecho de prohibir las importaciones de una manera permanente ó de someterlas á contribuciones injustas, con el objeto de asegurar los mercados del país ó de fomentar las manufacturas, pues que si así fuera, el Congreso destruiria el comercio mismo que debe reglamentar, y fomentaria intereses de que no tiene de que ocuparse. Esta opinion constituye la doctrina dominante de la mayor parte de los Estados de la Union, que la consideran como esencialmente necesaria para la existencia misma de la Union.

Hemos tenido ya ocasion, tratando del poder de crear impuestos, de examinar sumariamente las razones con cuyo auxilio se ha sostenido que, el poder de reglamentar el comercio, no puede ser empleado como medio directo para fomentar las manufacturas indígenas. Debemos ahora presentarlas con más detalles. La Constitucion es una reunion de poderes limitados y definidos. No se puede negar que, concedido un poder, lleva consigo todos los medios propios para su ejercicio; no se puede negar tampoco que el establecimiento de un impuesto es un medio particular de reglamentar el comercio. La verdadera dificultad es, pues, saber si bajo pretexto de reglamentar el comercio, el Congreso podria, en efecto, imponer derechos para fines enteramente distintos del comercio.

O de otro modo: la cuestion es de saber si un poder acordado exclusivamente para reglamentar el comercio, puede ejércerse tambien para reglamentar la industria manufacturera. Puesta así la cuestion, ella misma parece indicar la respuesta.—Un poder acordado para un objeto, puede ser aplicado á otro? Y si lo puede, ¿dónde están los límites de la Constitucion? El comercio y las manufacturas no son cosas tan distintas como el comercio y la agricultura? Verdad es que el comercio y las manufacturas algunas veces están íntimamente ligados entre sí; que las disposiciones que reglamenten el uno podrán afectar á la otra, de una manera favorable ó perjudicial; pero esta no es la dificultad: es preciso decidir si el Congreso puede reglamentar una materia que no le está confiada, bajo pretexto que ella se ligue más ó ménos íntimamente á otra cuya atribucion tiene.

Si se admitiese esta doctrina, la enumeracion hecha en la Constitucion de los poderes dados al Congreso, seria supérflua. La agricultura, las colonias, los capitales, las máquinas, el producto de las tierras, los contratos, la propagacion de las ciencias, etc., todas estas cosas entrarian en la esfera del poder federal, porque todas ellas tienen relaciones más ó ménos íntimas con el comercio. Se llegaria á este resultado: que los poderes del Congreso abrazarian los últimos límites de las funciones legislativas; seria la destruccion de la demarcacion trazada por la Constitucion entre los Gobiernos de Estados y el Gobierno nacional. Por consiguiente, si los impuestos no son creados como rentas públicas, como represalias ó restricciones para combatir las restricciones extranjeras, entran en la esfera del poder como reglamentos de comercio;

pero si se establecen para proteger las manufacturas, hay abuso de poder. El Congreso tiene tan poco derecho para reglamentar la industria manufacturera, como para intervenir en los sistemas de educacion, las leyes de pobres ó las leyes relativas á las vías públicas en los Estados. Se puede, por otra parte, recordar que se hizo una tentativa en la Convencion para introducir en la Constitucion federal la facultad de proteger las manufacturas y que esa tentativa no tuvo éxito. En lugar de acordar ese poder al Congreso, se permitió, al contrario, á los Estados, crear algunos impuestos con el consentimiento del Congreso, para proteger sus propias manufacturas, poniendo así, segun toda justicia, la carga sobre aquellos que debian aprovecharse de las ventajas. Verdad es que el Congreso puede incidentalmente consultar los intereses del país, cuando quiere establecer un impuesto para aumentar la renta; puede tambien organizar los detalles para proteger indirectamente las manufacturas. Nunca el Congreso habia ido más allá ántes del asunto de las tarifas que ha dado lugar á la cuestion actual.

Los que sostienen, al contrario, que el poder de reglamentar el comercio puede ser empleado con el objeto de proteger las manufacturas del país, apoyan su opinion en los argumentos siguientes. El poder de reglamentar el comercio, siendo ilimitado en sus términos, contiene todos los medios apropiados á sus fines, y todos los medios que han sido habitualmente practicados para ejercer esta facultad.

En efecto, nadie puede negar que el poder de reglamentar el comercio contiene el de someterlo á un impuesto. Es al contrario, un modo útil y muy comun en-

tre todas las naciones, modo conocido y admitido en los Estados-Unidos cuando todavía no eran sino colonias, y modo que siempre ha sido puesto en práctica despues, sin ninguna oposicion.

Las colonias americanas rehusaron al parlamento el derecho de imponerles contribuciones en general, excepto como medio de reglamentar el comercio; á este respecto, ellas lo consideraban como el ejercicio de un poder legítimo é incontestable.

No obstante, en la práctica se establece difícilmente el límite entre las leyes de impuestos como medio de reglamentar el comercio y las leyes de impuestos simplemente como renta. Cierto es que el objeto evidente y confesado de los reglamentos comerciales hechos por el parlamento para las colonias, era fomentar la industria manufacturera de la Gran Bretaña. Tambien se ve este poder empleado por otras naciones con el mismo fin.

Los partidarios de la doctrina opuesta admiten que pueda ejercerse este poder para proteger las manufacturas incidentalmente, siempre que el aumento de rentas sea el objeto principal.

Reconocen tambien que puede ser ejercido para combatir las disposiciones perjudiciales adoptadas por naciones extranjeras, sin que la renta sea el objeto principal. Estas concesiones prueban que los reglamentos de comercio no tienen únicamente por objeto un aumento de rentas, y no están limitados solo á los negocios comerciales en sí mismos; otras materias pueden, pues, ser comprendidas en ellos. Siendo así, no se ven otros límites posibles en cuanto á la naturaleza y á la extension de esta materia, sino la utilidad ó la política. Sin duda un

poder acordado para un objeto no puede ser aplicado á otro contrario; pero no parece separarse de su fin cuando se le aplica á los objetos á que ha sido habitualmente aplicado. Si se admiten estos principios, se admitirá tambien que, un poder acordado sin restriccion, puede ser válidamente empleado en todos esos objetos; para que fuese de otro modo, se habría debido manifestar claramente su intencion.

Los términos de la Constitucion son bastante amplios para abrazar este poder en toda su extension: la práctica de las otras naciones, y especialmente de la Gran Bretaña y de los Estados de América, ha sido de usarlo en ese sentido. Fué una de las razones sobre las cuales se fundaron para reclamar y apresurar el establecimiento de la Constitucion: á estos argumentos se pueden agregar otros que vienen todavía á fortificarlos.

Primero, si el Congreso no posee el poder de proteger las manufacturas indígenas por medio de reglamentos comerciales, este poder se pierde para la nacion entera.

Los Estados quedarán privados de él porque lo han abandonado voluntariamente, y además, tampoco perteneceria al Gobierno nacional. Que semejante política fuera adoptada voluntariamente por un pueblo libre, en contradiccion manifiesta con sus derechos y sus libertades más caras, y sin que se pueda descubrir la razon de un sacrificio tan grande, seria un acontecimiento muy extraordinario y sin ejemplo en la historia de los pueblos. La anulacion del poder de proteger la industria manufacturera, por medio de los reglamentos de comercio, perjudicaria á los intereses del país, favoreciendo los de otras naciones. Nuestra nacionalidad se debilitaria y tal vez seria

destruida. Una nacion extranjera victoriosa podria imponernos restricciones comerciales, como un signo de nuestra dependencia y de la pérdida de nuestra soberanía, pero nadie podria comprender que nosotros voluntariamente nos impusiéramos semejantes sacrificios sin compensacion.

Con tal sistema, nuestra independencia se haria una conquista sin valor. Seria reconocer el antiguo sistema de monopolio, en favor de las manufacturas extranjeras y de trabas para la industria nacional; sistema que excitó en las colonias de América quejas tan amargas, sujetando á las colonias profundamente á las exigencias de la metrópoli. Nuestra Constitucion no estaria establecida para alcanzar los diversos fines determinados en su preámbulo, sino para servir á los intereses exclusivos de las naciones extranjeras, para ayudar sus manufacturas y favorecer su agricultura. Supongamos que, por medio de derechos y de reglamentos comerciales, los gobiernos extranjeros fomentan la produccion del algodon, del arroz, del tabaco, del trigo, de la caña de azúcar ú otras materias primeras, de modo que puedan venderlas á un precio más bajo que nosotros; ¿deberán nuestros mercados permanecer abiertos á estos productos, con perjuicio de nuestra agricultura y de nuestra industria, sin restriccion alguna, porque tales restricciones no aumentarian nuestra renta? ¿La América deberá estar siempre pronta á acordarle todo á la Europa, sin equivalente, y á recibir todo lo que la Europa juzgue conveniente darle, á sus propias condiciones? ¿De qué serviria que el Gobierno nacional no pudiera establecer derechos de importacion, si los gobiernos extranjeros pueden imponer sin límites derechos

á nuestras producciones, con el objeto de fomentar sus propias producciones, y vendernos sus mismos artículos despues de haber abrumádo los nuestros con el peso de sus derechos? Cuando se recuerda con qué extremo descontento y cuánta repugnancia los Estados manufactureros y marítimos, siendo todavía colonias inglesas, acogieron las leyes restrictivas del parlamento británico, no se puede creer que los mismos Estados estén dispuestos á adoptar un sistema de gobierno que los sometiese perpétuamente á los mismos inconvenientes. ¿Se comprenderia, por ejemplo, que la nueva Inglaterra y los Estados del centro hubiesen ratificado una Constitucion que no ofreciera proteccion alguna á su industria manufacturera? Y si la Constitucion ha sido adoptada en la conviccion de que contenia medios protectores, ¿no seria un acto fraudulento y muy reprochable el dar á sus poderes una interpretacion diferente?

Si dejando á un lado estas consideraciones generales, se quiere investigar cuál ha sido en estas materias la conducta práctica del gobierno, se verá que ella justifica los argumentos que preceden.

El primer Congreso formado bajo el imperio de la Constitucion y compuesto de una gran parte de los hombres que habian concurrido á su redaccion ó que habian tomado parte en las discusiones de los artículos en las convenciones de Estados, ha reconocido voluntariamente estas diferentes aplicaciones del poder de que nos ocupamos. Una circunstancia más notable aún, es que en una materia que toca intereses tan graves y tan delicados, y habiendo en aquella época causado largos debates, no se haya emitido duda alguna respecto á la legalidad de una doctrina

que daba al Gobierno la facultad de proteger la agricultura y la industria indígena, por medio de impuestos creados con este solo fin. Todavía más: se ha sostenido que esa proteccion, siendo uno de los principales motivos de la adopcion de la Constitucion, era un deber imperioso para el Gobierno; esta doctrina no ha encontrado ningun contradictor en los diferentes Estados de la Union. Todo esto pasaba, sin embargo, en una época en que los Estados mostraban la más grande susceptibilidad; en que intervenian enérgicamente en los debates del Congreso; en una época en que existian ya los grandes partidos que dividieron á los Estados-Unidos, sobre la cuestion de la interpretacion, amplia ó restringida de la Constitucion. Ciertamente, si hubiesen existido entónces algunas dudas, el partido de la oposicion no habria dejado de apoderarse de ellas; su silencio en tales circunstancias es la prueba más fuerte y la más convincente.

Por induccion de este poder de hacer los reglamentos generales sobre el comercio, el Congreso se ha creido completamente autorizado para establecer reglamentos sanitarios para los puertos y costas de la Union.

Comercio con las tribus indias.—El poder de reglamentar el comercio se extiende, tambien, al comercio con las tribus indias. Esta aplicacion del poder dado al Congreso no se encontraba en el primer proyecto de la Constitucion; fué sometido á un comité encargado de deliberar sobre diferentes partes de la Constitucion y especialmente sobre la conveniencia de dar al Congreso el derecho de "reglamentar el negocio con los indios, fuese dentro "ó fuera de los límites de los Estados-Unidos." En el nuevo proyecto, el comité insertó la cláusula tal cual es-

tá hoy, con estas solas palabras: "*con las tribus indias.*"

Antes de la revolucion de América, el poder de reglamentar el comercio y la libre comunicacion con las tribus indias establecidas dentro ó fuera de los límites de las colonias, era considerado como una de las prerogativas de la corona británica.

Despues de la libertad de las colonias, un poder semejante debiá, naturalmente, acordarse al Gobierno federal, en el sentido de la paz general y de los intereses de todos los Estados. Se insertaron, sin embargo, en el acta de la Confederacion dos restricciones que hicieron nacer dudas y ocasionaron largas dificultades. Así, el poder de reglamentar el comercio dado por este acto al Congreso, no podía aplicarse sinò á las tribus indias, que no eran miembros de un Estado. Además, no debia ser ejercido hasta invadir el poder legislativo de los Estados, dentro de sus propios límites. ¿Qué indios pueden ser considerados como miembros de un Estado? Esta fué una cuestion nunca resuelta, durante la Confederacion, y que frecuentemente se presentó como una causa de debates y de disensiones en los consejos federales.

¿Cómo el comercio con los indios, que no eran miembros de un Estado, pero que residian, sin embargo, en el interior de sus fronteras, y en la extension de su jurisdiccion legislativa, podia ser reglamentado por un poder legislativo exterior, sin invadir los poderes del Estado mismo? Era esta otra cuestión, cuando ménos, tan delicada y tan difícil de resolver como las anteriores. En estos casos, como en muchos otros, la Confederacion se esforzó en conciliar el principio de una soberanía parcial en la Union, con el de una soberanía absoluta en los Estados;

no vió que intentaba una cosa matemáticamente imposible, que queria que el todo subsistiese íntegramente despues de haberle quitado una parte. La Constitucion actual de los Estados-Unidos ha procedido sábiamente libertando al Congreso de estas dos restricciones.

Ella le da, como al depositario más competente, el poder exclusivo que en otro tiempo habia pertenecido á la Corona. Cuando las discusiones que tuvieron lugar sobre esta materia, se reconoció que desde el establecimiento de las colonias en América, los indios han sido tratados como una nacion distinta, aunque dependiente bajo ciertos aspectos, y que sus derechos territoriales y de soberanía, habian sido respetados. Verdad es que se les habia prohibido el derecho de mantener relaciones comerciales con los pueblos extranjeros, como tambien el derecho de ceder su territorio; pero, sin embargo, se les habia reconocido el derecho de gobernarse por sí mismos, y se les habia dejado una existencia nacional bajo la proteccion de la madre patria. Las tribus indias no estaban sometidas á la accion ordinaria del poder legislativo de las colonias.

Durante la revolucion y despues de ella, fueron confirmados en el goce de sus derechos y propiedades como una sociedad distinta. El Gobierno de los Estados-Unidos, despues de la Constitucion, les ha reconocido siempre los mismos atributos de soberanía dependiente, revindicando, no obstante, el derecho exclusivo de reglamentar las relaciones comerciales con los indios, y la misma autoridad para defender sus posesiones territoriales, sus privilegios y sus inmunidades.

El poder dado al Congreso para reglamentar el comercio con los indios, se extiende, pues, igualmente á las tri-

bus dentro ó fuera de las fronteras de los Estados, de este ó del otro lado de los límites del territorio de la Union.

Poco importa, dice un sabio comentador, que esas tribus habiten el interior de las fronteras ó que se encuentren dispersas y errantes sobre los territorios no sometidos á la dominacion de los Estados-Unidos. El comercio con los indios en general, está reglamentado en todas sus formas, segun la voluntad del Congreso, y esta es, debemos decirlo, una prueba de la sabiduría de la Constitucion. Los indios libertados de los reglamentos contradictorios de los diferentes Estados, se inclinan más á confiar en un gran cuerpo político, único cuya justicia respetan y cuyo poder temen.

Se ha agitado recientemente la cuestion de saber si una tribu india establecida en el interior de las fronteras de un Estado, pero gozando de las prerogativas de la soberanía, bajo la vigilancia y la garantía del Gobierno de la Union, podia ser considerada como un Estado extranjero en el sentido de la Constitucion, y si en esta calidad esta tribu tenia el derecho de dirigirse á los tribunales de justicia federal de los Estados-Unidos.

Despues de una discusion solemne, se ha decidido que una tribu de indios en esa situacion, debia ser considerada como un Estado político, es decir, como una sociedad política distinta y capaz de un Gobierno individual, pero no se le ha reconocido la calidad de Estado extranjero, en el sentido de la Constitucion; debe más bien ser considerada como una nacion dependiente; se halla en estado de menor edad, por decirlo así, y sus relaciones con la Union son las del pupilo con su tutor.

CAPITULO XVII

NATURALIZACION.—BANCAROTAS

Durante la Confederacion, cada Estado prescribia las reglas de naturalizacion.—**Inconvenientes de este sistema.—Formalidades** de la adopcion.—Derechos de los no naturalizados.—De la legislacion sobre las bancarotas durante la Confederacion.—Necesidad de una legislacion uniforme.—El Congreso debe estar revestido de este poder.—Este poder debe ser exclusivo.—La uniformidad de la legislacion es útil hasta para las naciones extranjeras que tratan con los Estados-Unidos.—Qué leyes pueden ser consideradas como leyes de bancarotas.—El poder del Congreso está dividido con los Estados, pero queda sometido á la revision del Gobierno nacional.

La Constitucion dice en seguida, que el Congreso tendrá facultad para establecer una regla uniforme de naturalizacion, y leyes uniformes con respecto á bancarota en todos los Estados-Unidos.

De la naturalizacion.—La conveniencia de confiar al Gobierno nacional el poder de prescribir condiciones uniformes para obtener la naturalizacion, no ha originado dudas ni debates en la Convencion. Durante la Confederacion, los Estados únicamente tenian autoridad para reglamentar esta materia, y la multitud de sistemas diferentes admitidos en los Estados, era considerada como un

grave vicio de la Confederacion, que daba orígen á dificultades casi insolubles. Como los habitantes libres de cada Estado gozaban del derecho de ciudadanía en los demás Estados, resultaba que un solo Estado podia, admitiendo en su seno á un extranjero, darle los derechos de ciudadanía en todos los Estados, aun cuando esta admision hubiera sido contraria á la política, á los intereses y aun á las preocupaciones de éstos.

Cada Estado tenia completamente el poder de naturalizar así á los extranjeros en los demás Estados; poder perjudicial por su naturaleza, é injurioso en su ejercicio. En algunos Estados, la simple residencia durante un tiempo bastante corto, bastaba para obtener los derechos de ciudadanía; en muchos otros, al contrario, se exigian condiciones más importantes. Un extranjero declarado incapaz en estos últimos, habria podido hacer cesar su incapacidad y eludir estas condiciones saludables, residiendo en los primeros durante el tiempo requerido. De esta manera, las leyes de un solo Estado habrian dominado sobre las de todos los otros, aun en el interior mismo de su jurisdiccion. Se ha hecho observar, es cierto, que estas circunstancias se presentarán muy raramente, y que el ejercicio de este poder durante la Confederacion, no tuvo graves inconvenientes para la Union.

Como quiera que sea, es un acto de sabiduría el haber confiado al Gobierno nacional el poder de determinar reglas uniformes de naturalizacion para toda la Union. El Gobierno nacional tiene el más grande interes en fijar las condiciones de ciudadanía en cada Estado, pues que el derecho en un Estado da derechos iguales en toda la Union. Si, como en tiempo de la Confederacion, los ex-

tranjeros pudieran ser admitidos indistintamente á la naturalizacion por la voluntad de un solo Estado, la Union se encontraria expuesta á una afluencia de extranjeros hostiles á sus instituciones, ignorantes de sus poderes é incapaces de apreciar justamente sus privilegios.

En los Estados-Unidos se ha admitido generalmente el principio, con respecto á las relaciones que existen entre el país y el ciudadano, sea natural ó naturalizado, que nada puede romper el vínculo que los une el uno al otro, ni desprender al ciudadano de la fidelidad que debe á su patria. Es, en una palabra, la doctrina inglesa sobre la indisolubilidad de *l'allegeance (indefensible allegeance)* modificada segun la forma y la naturaleza del Gobierno americano. Se cita como una notable aplicacion de esta regla, la decision del Presidente Madison, quien envió á los tribunales ordinarios, como no habiendo nunca perdido la calidad de ciudadano americano, á un llamado Clarck, ciudadano de los Estados-Unidos, quien habiéndose retirado al Canadá, habia sido tomado posteriormente en las filas del ejército americano, y condenado á muerte como espía, por un tribunal militar.

Segun la naturaleza de este poder, es evidente que, para ser útil, debe ser exclusivo, porque dividido con los Estados, traeria todos los inconvenientes y los peligros que la regla uniforme trazada por la Constitucion tiene por objeto prevenir; y bien que en los primeros tiempos se haya dudado si este poder seria todavía ejercido por los Estados bajo el exámen del Congreso, actualmente se ha dejado su ejercicio exclusivamente al Congreso.

De las bancarotas.—Antes de adoptarse la Constitucion, los Estados tenian, como una consecuencia de su auto

ridad absoluta, el derecho de hacer las leyes sobre bancarotas é insolvencia. Sin buscar cómo establecer aquí el significado diferente de estas dos palabras, se puede decir que, el objeto general de todas las leyes de bancarota y de insolvencia, es por una parte, asegurar á los acreedores la garantía que les ofrecen los bienes de su deudor; y por otra, poner á los deudores honestos y desgraciados al abrigo de una prision perpétua, para obligarlos al pago íntegro de la deuda, y libertarlos del derecho absoluto de los acreedores, para apropiarse sus beneficios futuros.

El ejercicio de este último derecho tendria necesariamente por resultado alejar á los deudores de todas las empresas nuevas, desde que ningun provecho debian sacar de su trabajo. En cuanto á la prision del deudor, es todavía más severa y más injusta, porque la pobreza y la desgracia, tan pesadas ya por sí mismas, se convierten en motivos de reclusion y de castigos personales. El encarcelamiento, considerado como remedio civil, no admite ninguna justificacion, excepto cuando se emplea para obligar á los deudores de mala fé, á ceder sus bienes á sus acreedores, para amortizar sus deudas. Pero cuando los deudores no tienen ningunos bienes ó han hecho abandono total á sus acreedores, autorizar el encarcelamiento al arbitrio del acreedor, seria un refinamiento de crueldad, una complacencia para las pasiones privadas, difícilmente justificada en un gobierno despótico, pero evidentemente censurable en los países de gobiernos libres. Semejante sistema de legislacion, incompatible con los primeros preceptos del cristianismo, es como un reproche viviente contra las naciones cristianas, trayéndolas á las peores épocas del paganismo.

Uno de los principales deberes de los legisladores es, al mismo tiempo en que proveen á la ejecucion y cumplimiento de las obligaciones contraidas, proveer tambien á los medios de libertar al deudor honrado y desgraciado, salvándole de un estado que, perturbando su espíritu é incomodando su cuerpo, le impide tomar su parte en los beneficios de la sociedad, y priva á la familia de la proteccion de su jefe y de los frutos de su trabajo. Un Gobierno nacional que no tuviera el derecho de hacer las leyes sobre estas materias, no seria digno de la alta mision de velar por la felicidad de un pueblo libre, y de conservar sus privilegios.

Independientemente de estas consideraciones generales, hay otras más especiales que prueban la necesidad de confiar al Gobierno de la Union la potestad de que nos ocupamos, para mantener la armonía en la legislacion, asegurar la justicia y tratar á los ciudadanos de todos los Estados con igualdad. Es evidente que si la legislacion sobre los deudores insolventes fuese abandonada á los Estados, cada uno prescribiria las medidas que creyese propias para sus necesidades particulares, segun las circunstancias locales. No podria esperarse uniformidad alguna; un Estado adoptaria el sistema de insolvencia general, otro un sistema temporal y limitado, otros relajarian los vínculos del contrato, ó suprimirian la prision; algunos al contrario, podrian adoptar un procedimiento más severo, ó rehusar toda accion; las leyes de un Estado habrian podido establecer injustas preferencias en beneficio de ciertos acreedores, por ejemplo, los acreedores en virtud de juicio y sentencia legal, ó en virtud de fianza; otras leyes en sentido inverso, habrian podido consagrar los princi-

pios de la igualdad entre las deudas, y la distribucion proporcional, sin distincion en ella. En una palabra, se ve que el sistema de las legislaciones locales introduciria una variedad infinita de distinciones ó de disposiciones hasta contradictorias, y causaria graves perjuicios que mantendrian entre los Estados, funestos celos. Los peligros que señalamos no son puramente especulativos, son reales, y la historia de los Estados-Unidos ofrece de ello numerosos ejemplos. Agreguemos á esto, como una circunstancia agravante, que nunca se vió á los Estados dispuestos á hacer concesion alguna, con el fin de poner término á un estado de cosas perjudicial para todos ellos. El único remedio fué, pues, dar al Gobierno nacional la potestad eficaz de establecer un sistema uniforme.

Además, es preciso decir, que cada Estado no puede establecer un sistema de legislacion ejecutiva, fuera de sus límites territoriales, ni que alcance á individuos no sometidos á su jurisdiccion.

Los acreedores que residen en un Estado no están sujetos á las leyes de otro Estado; ni las deudas contraidas en un Estado, pueden estar sometidas á la legislacion de otro. Se ve por esto, que los deudores más dignos de indulgencia, podrian ser acosados de persecuciones, renacientes sin cesar, todas las veces que pasaran las fronteras de un Estado; sus bienes serian distribuidos en totalidad, entre los acreedores residentes en un solo Estado, y sus personas estarian sujetas á las más severas exigencias de la legislacion de los otros Estados. En toda nacion como los Estados-Unidos, cuyas relaciones comerciales son tan extensas, y van siempre creciendo, una situacion semejante tendria para el comercio consecuencias funestísimas,

porque hay muy pocas personas lanzadas en los negocios, que no se encuentren en contacto con deudores ó acreedores en varios Estados de la Union. Tambien la ausencia de todo sistema de legislacion uniforme, en materia de quiebra, ha dado lugar á las más urgentes quejas, con respecto á los intereses comerciales, manufactureros y agrícolas.

El poder del Congreso para hacer las leyes generales en materia de bancarota, es igualmente de una muy grande importancia, con respecto á los países extranjeros y á las relaciones comerciales de los Estados-Unidos con ellos. Si el Gobierno nacional no tuviese la facultad de hacer las leyes que pudieran establecer una reciprocidad y una igualdad perfecta en los casos de bancarota, ¿no podria temerse que las legislaciones de los Estados, por preferencias locales é injustas, impulsaran á los Estados extranjeros, á adoptar medidas de represalia en favor de los acreedores nacionales y en perjuicio de los acreedores americanos? En resúmen, este poder del Congreso es doblemente útil; primero, para impedir toda parcialidad en la legislacion de los Estados; y segundo, para dar el medio de atender las reclamaciones justas de las naciones extranjeras en los asuntos comerciales.

Reconociendo la conveniencia y la utilidad de que el Congreso tenga esta facultad, queda todavía la dificultad de decidir cuáles son las leyes que deben ser consideradas como leyes de bancarota, segun el espíritu de la Constitucion. Se ha querido establecer varias veces una distincion entre las leyes de insolvencia; por ejemplo, se ha dicho que las leyes que se limitan á descargar de responsabilidad á las personas, son las leyes de insolvencia, y que las

que declaran la extincion de la deuda, son las leyes de bancarota. Pero dificilmente podria apoyarse semejante distincion sobre un sistema de legislacion uniforme, dentro ó fuera del país.

En algunos Estados, las leyes conocidas bajo el nombre de leyes de insolvencia, se limitan á exonerar á la persona del deudor; en otros, esas leyes operan la exoneracion del contrato. Si el Congreso promulgase una ley de bancarota que descargase de responsabilidad á la persona solamente del deudor, y dejara obligados sus bienes futuros hácia sus acreedores, no se podria decir que tal ley no fuese una ley de bancarota en el sentido de la Constitucion, y por consecuencia en la esfera de los poderes del Congreso. Algunos jurisconsultos pretendian que una ley de insolvencia debia regir á pedimento de los deudores encarcelados, y las leyes de bancarota á peticion de los acreedores. Esta distincion, que habria podido ser verdadera en los tiempos pasados, y que todavía existe en la legislacion inglesa, no ha sido nunca admitida en la legislacion colonial. En Inglaterra, esta distincion es un incidente de la legislacion, y no puede servir de base para distinguir la bancarota de la insolvencia en general. Si el Congreso sancionara una ley que autorizara la quiebra á peticion del deudor, no se podria tampoco pretender que ella fuera inconstitucional, ó que adoleciese de nulidad de procedimientos.

Es posible que entre todas las leyes hechas en América bajo el régimen colonial, ó bajo el régimen de los Estados, no se encontrase ninguna que tuviera el nombre técnico de ley de bancarotas; pero se encuentran desde aquellos tiempos leyes de insolvencia, tan extendidas en sus ope-

raciones y sus fines, como las leyes inglesas sobre la bancarota. Ninguna distincion ha sido hecha en la práctica, ni aun en la teoría, entre la insolvencia y la bancarota. Además, el exámen de la legislacion colonial probaria que una ley de bancarotas puede contener las disposiciones que se encuentran en las leyes de insolvencia, y vice-versa.

Otra cuestion, motivo igualmente de largos debates, fué la de saber si la facultad del Congreso para establecer una legislacion uniforme, era exclusiva de la de los Estados. Algunos hombres distinguidos sostenian que el poder dado al Congreso era exclusivo, lo ejerciese ó no: otros a contrario, pretendian que los Estados gozaban en estas materias de la misma facultad, limitada sin embargo, y sujeta á la revision de la legislacion nacional, si el Congreso ejercia su derecho. Esta última opinion ha sido consagrada por numerosas decisiones judiciales; es, pues, por esto mismo inútil examinar los motivos en que cada pretension se apoyaba.

Es preciso, sin embargo, saber que el poder retenido por los Estados de hacer leyes sobre la insolvencia y la bancarota, no es tan extendido como lo era ántes de la Constitucion. Actualmente, ninguna ley local podria pronunciar la exoneracion de los contratos anteriores. Solo podria pronunciar la exoneracion de los contratos *posteriores* á la adopcion de la ley, y aun solamente de los contratos hechos en el Estado, entre los ciudadanos del mismo Estado, pero sin extenderse á los contratos hechos en es Estado con un ciudadano de otro Estado ó á los con trato celebrados en otros Estados.

CAPITULO XVIII

PODER PARA ACUÑAR MONEDA Y PARA FIJAR LOS PESOS Y MEDIDAS

Vicio de la Confederacion.—Necesidad de dar al Gobierno de la Union un poder de exámen.—Utilidad y conveniencia del poder de fijar los pesos y medidas.—El Congreso no ha ejercido todavía este poder.—Derecho de los Estados en esta materia.—En Inglaterra este poder es una prerogativa de la Corona.—Poder de castigar á los falsificadores.—Este poder pertenece exclusivamente al Congreso.

Otra atribucion del Congreso es hacer acuñar moneda, fijar el valor de ésta y el de los cuños extranjeros, y establecer el padron de los pesos y medidas.

Bajo la Confederacion, al Congreso continental se le habia delegado el derecho y el poder de fijar el tipo y el valor de la moneda acuñada bajo su autòridad ó bajo la autoridad de los Estados; pero es preciso observar que ningun poder habia sido acordado para arreglar el valor de las monedas extranjeras: este era un olvido que hasta cierto punto impedia toda uniformidad en el valor de las monedas circulantes, porque cada Estado podia, por su reglamento, dar á las monedas extranjeras un valor diferente. La Constitucion ha llenado este vacío con mucha

sabiduría, por la cláusula actual, que no parece haber suscitado discusion alguna en la Convencion.

No es necesario entrar en largos comentarios para justificar este poder dado al Gobierno nacional. Su fin es establecer la uniformidad en el valor de la moneda circulante en toda la Union y de ponerla tambien á cubierto de los embarazos resultantes de un valor variable. El dinero es un signo que representa el valor respectivo de todas las cosas; es, pues, indispensable para las transacciones comerciales del interior ó del exterior. El privilegio de acuñar moneda es una de las prerogativas de la soberanía, y debe ser ejercido con el objeto de poner en circulacion en los mercados del país, una moneda de valor fijo y conocido. Para evitar toda alteracion, es necesario confiar al Gobierno un derecho de exámen y de reglamentacion, porque si cada uno pudiese poner en circulacion la moneda que quisiera, el público muy frecuentemente podria ser engañado por emisiones de falsa moneda. Las mismas observaciones son aplicables con igual fuerza á la facultad de poner en circulacion las monedas extranjeras, sin la revision del Gobierno.

Todos los gobiernos civilizados, á fin de evitar los abusos que señalamos, y para facilitar los cambios y prevenir una falta de numerario que perjudicaria á sus intereses y al crédito público, han juzgado necesario retener el derecho de acuñar moneda, lo mismo que el de reglamentar la introduccion de las monedas extranjeras y su valor.

La otra facultad de fijar los pesos y medidas ha sido dada al Congreso, probablemente por las mismas razones políticas, para obtener la uniformidad y en vista de los

intereses comerciales. Hasta hoy, sin embargo, este poder no ha sido ejercido á causa de las dificultades de la materia, aun cuando ella haya sido varias veces recordada á la atencion del Congreso. Entre tanto, hay acuerdo en pensar que los Estados conservan el derecho de fijar sus pesos y medidas, ó á lo ménos, que los tipos existentes en la época en que se adoptó la Constitucion, deben continuar siendo observados. Bajo la Confederacion, el Congreso tenia en esta materia un poder exclusivo.

Blackstone dice que en Inglaterra, el poder de fijar los pesos y medidas es una prerogativa de la Corona. No obstante, un sabio comentador de las obras de este publicista, ha hecho observar que tal facultad no podia considerarse con justicia como una de las prerogativas reales, porque desde la carta magna hasta nuestros dias, se habian publicado más de veinte disposiciones del parlamento, teniendo por objeto fijar los pesos y medidas y establecer la uniformidad.

El Congreso tiene, además, facultad para proveer al castigo de los falsificadores de billetes de banco y moneda corriente de los Estados-Unidos. Este poder es una consecuencia natural de los de hacer empréstitos y acuñar moneda; de otra manera, estos últimos serian en efecto ilusorios. Pensamos que este poder debe pertenecer exclusivamente al Congreso, pues que sirve para proteger facultades de que no participan los Estados.

CAPITULO XIX

PODER PARA ESTABLECER OFICINAS DE CORREOS Y CAMINOS DE POSTA

Las ventajas de este poder no habian sido comprendidas en los primeros tiempos.—Progreso de esta institucion.—Su utilidad en tiempo de paz y de guerra.—¿El Congreso tiene el derecho de hacer construir los edificios para postas y los caminos de postas, ó su derecho se limita á designar las localidades y los caminos que deberán seguirse?—Práctica del Gobierno hasta hoy.—El poder del Congreso puede ser ejercido concurrentemente con los Estados?

El Congreso tiene el poder de establecer oficinas de correos y caminos de posta. La naturaleza y la extension de esta facultad de una grande importancia en la teoría como en la práctica, han suscitado muy animadas discusiones; esta materia merece, pues, ser examinada. *El Federalista* se limita á hacer observar que este poder parece poco peligroso en su objeto, y que su ejercicio no será contestado. Con trabajo se puede contener el asombro, leyendo hoy la reserva y vacilacion con que se reconocia entónces la importancia de este poder. Esto prueba cuánto ha sobrepujado á las más brillantes previsiones de los más ilustrados ciudadanos, el desarrollo de la prosperidad del país.

El establecimiento de los correos se ha hecho bajo el Gobierno nacional una de las más útiles y más ventajosas instituciones. Los correos ponen en circulacion, con una celeridad y una regularidad sorprendente, las noticias comerciales, políticas, intelectuales ó simplemente individuales; satisfacen á los intereses y necesidades de los individuos en todas las clases y en todas las situaciones de la vida; ponen en relacion á las localidades y á las personas, á pesar de las mayores distancias; [1] dan una influencia mayor á los intereses privados, y por una difusion más grande de conocimientos, facilitan el goce de los derechos, y hacen más uniforme y mejor comprendida la ejecucion de los deberes. Como medio de accion del Gobierno, esta institucion no es ménos enérgica. En tiempo de paz da los medios, sin aumento de gastos, de trasmitir rápidamente las órdenes, dirigir las medidas de interes general, trasportar los fondos públicos, y operar, en fin, con una facilidad y una prontitud que sorprende la imaginacion, al recordar la lentitud de las operaciones y la debilidad de los medios en los primeros tiempos. En tiempo de guerra, puede ser todavía más útil y más importante; da vida y movimiento á los ejércitos ó armadas con una celeridad que, si no puede siempre asegurar la victoria, impide á lo ménos la derrota. Se ve, pues, que la institucion de correos, considerada bajo el punto de vista público ó privado, tiene una influencia extrema sobre los in-

---

1 El Estado de Michigan, hoy dia tan poblado, no tenia en 1832 sino 31,639 habitantes, y presentaba, sin embargo, un desarrollo de 940 millas de caminos de posta. En 1833, el territorio casi enteramente salvaje de Arkansas, estaba ya surcado por 1,738 millas de caminos de posta.

tereses de la Union, y debemos persuadirnos que si su organizacion hubiese sido abandonada á los Estados, no habria podido llenar estos diversos fines.

La falta de uniformidad en los sistemas, habria producido grande retardo, habria sometido los correos á una variedad onerosa de impuestos y de reglamentos. Cualquiera que haya experimentado los retardos de las postas que atraviesan ciertos Estados independientes de la Europa, apreciará el beneficio de un poder que somete á reglas uniformes el servicio de correos en la Union entera. Solo el Gobierno nacional podia encargarse de esta organizacion, porque solo él podria emprenderla de una manera eficaz, uniforme y económica. Las oficinas de correos establecidas hasta hoy, dan un beneficio de dos millones de dollars, deduccion hecha de todos los gastos; recorre en direcciones diferentes una extension de más de 120,000 millas, trasmiten en un solo dia las noticias á localidades donde no habrian llegado ántes en una semana. [1] Actualmente hay más de 8,500 oficinas de correos en los Estados-Unidos, y en cada seccion legis-

---

1 Se leerá con interes en la nueva obra de M. Poussin (*De la puissance Américain, 2 vol.*), detalles curiosos sobre la rapidez de las comunicaciones en los Estados-Unidos. "Tomando Nueva-York por "punto de partida, dice, se llega en cinco horas á Filadelfia, distan-"te 35 leguas; á Baltimore, á 32 leguas de Filadelfia y 67 de Nueva-"York, en diez horas; á Washington, á 88 leguas de Nueva-York, en "diez horas; á Norfolk, en veinte horas; á Charleston en la Carolina "del Sur, en cuarenta horas; á la Nueva-Orleans, á la embocadura "del Missisippí á 900 leguas de distancia, en ciento sesenta y ocho "horas ó sean siete dias. En otro tiempo se necesitaban ochenta y "cuatro dias y un gasto de 700 francos para hacer este último viaje."

lativa se crean nuevos caminos y se establecen nuevas oficinas.

Es preciso, pues, reconocer la utilidad de una facultad que no puede ser ejercida sino en beneficio público, que llena en alto grado algunos de los objetos indicados en el preámbulo de la Constitucion: la consolidacion de la Union, la defensa comun y el bienestar general.

En cuanto á la interpretacion de los términos de la Constitucion, dos opiniones opuestas se han manifestado. La una pretende que el poder de establecer oficinas de correos y caminos de posta, no comprende sino el poder de determinar las localidades en que se establecerán las oficinas, los caminos que deba seguir la balija y fijar los peajes sobre esos caminos. [1] La otra opinion, reconociendo que estas diferentes maneras de ejercer el poder, están conformes con la Constitucion, sostiene que no son las únicas, y que el poder dado al Congreso comprende tambien el derecho de hacer y de construir los caminos que el Congreso pueda juzgar útiles para servicio de las postas, y aun hacer en ellos todas las reparaciones necesarias.

Todos los actos del Gobierno desde su establecimiento hasta nuestros dias, y bajo las diferentes administraciones que se han sucedido, refutan la interpretacion estrecha y limitada dada á los términos de la Constitucion. El poder de establecer oficinas de correos y caminos de postas, no

---

1 En la correspondencia de Jefferson publicada por L. P. Conseil, puede verse una carta á James Madisson, del 7 de Marzo de 1796, en la que está apoyada esta opinion sobre la dificultad de conocer bien las necesidades de los diferentes Estados; esta razon es importante cuando se piensa en la inmensa extension del territorio de la Union, la variedad de sus climas y de sus intereses locales.

se ha considerado nunca limitado á la facultad única de indicar las oficinas de correos y los caminos de posta. Siempre se ha dado una interpretacion más amplia á la palabra *establecer*, y ninguna otra podria expresar los diferentes objetos que son ordinariamente reglamentados por las leyes postales. No es, pues, verdadero decir que el texto de estas leyes no sea bastante explícito para justificar la construccion de caminos, puesto que es bastante para autorizar ciertos modos de ejercer este poder, todavía más lejanos de su objeto inmediato. Si los actos del Gobierno no bastan para hacer una interpretacion constitucional, á lo ménos se debe reconocer que favorecen la más amplia interpretacion de la cláusula.

Independientemente de estas consideraciones, se puede preguntar todavía, por qué el poder de establecer oficinas y caminos de posta no contendria la facultad igualmente necesaria de hacerlos construir, del mismo modo que el poder de establecer hospicios marítimos para las flotas ó las aduanas, comprende tambien el de construir; respecto á estos últimos casos, ninguna duda ha surgido. En ambos ejemplos, la palabra *establecer* parece tener el mismo sentido. Además, ¿por qué el Congreso no podria comprar ó construir el edificio de una oficina de correos, y comprar el terreno necesario si lo juzga útil? ¿No seria una extraña interpretacion, que se pueda crear la cosa en abstracto, pero no el edificio en que se ejerza la funcion? Se podrán encontrar localidades particulares, convenientes para el establecimiento de una oficina de correos, y en las cuales sin embargo ningun edificio exista. Si por otra parte este poder comprende el de levantar los edificios de las oficinas de correos, ¿por

qué no comprenderá tambien el de construir los caminos de posta?

Cualquiera que sea la interpretacion, estrecha ó amplia, de este poder, queda la cuestion de saber si pertenece exclusivamente al Congreso ó si puede ser ejercido conjuntamente con los Estados. Esta cuestion no es tal vez muy importante, porque se reconoce que aun admitiendo el concurso, siempre quedaria subordinado al Congreso. Un sabio comentador piensa que puede ser ejercido concurrentemente por los Estados, porque nada hay en la Constitucion ó en la naturaleza del poder que se oponga á su ejercicio por los dos gobiernos, sin perjuicio, no obstante, de la subordinacion del uno al otro, porque cuando un poder es acordado al Congreso, es un principio incontestado que un Estado no puede resistirle. Un Estado podria, pues, establecer un camino y una oficina de correos, donde el Congreso no hubiese creado nada. Otro comentador ha sostenido, al contrario, que el poder del Congreso es exclusivo, á lo ménos en cuanto al trasporte de la correspondencia. Hasta ahora, la cuestion ha permanecido en el dominio de la teoría y creemos poco útil examinarla más, porque no es probable que algun Estado ensaye el ejercicio de este poder, sin la cooperacion del Congreso, á consecuencia de las dificultades que encontraria.

CAPITULO XX

PODER PARA FOMENTAR LAS CIENCIAS Y LAS ARTES UTILES

Omision de la Confederacion respecto á la propiedad literaria y á descubrimientos.—El derecho de propiedad estaba reconocido por la madre patria ántes de la revolucion.—Utilidad de conferir al Congreso y no á los Estados el poder de fomentar las ciencias y las artes.—La Constitucion no reconoce la propiedad de las obras ó descubrimientos importados.—Legislacion sobre la materia.

El Congreso tiene el poder de "promover el adelanto "de las ciencias y artes útiles, asegurando por un tiempo "limitado á los autores é inventores el derecho exclusivo "á sus escritos y descubrimientos respectivos."

Este poder no existia bajo la Confederacion y su utilidad no parece haber sido percibida. En la Gran Bretaña se habia reconocido desde ántes de la revolucion, que el derecho de propiedad literaria estaba fundado sobre el derecho comun, y ese derecho de propiedad estaba reglamentado y limitado por el parlamento.

El derecho de propiedad de las invenciones, parece, por las mismas razones, pertenecer á los inventores, y en efecto, este derecho estaba ya garantido bajo el reinado de Jacobo I, y fué siempre acordado despues por un pe-

riodo que no excediera de catorce años. Fué, sin duda, á consecuencia del derecho comun y de estos estatutos, que la Constitucion reconoció los derechos de los autores y de los inventores.

Es ciertamente una ventaja para todos que el poder en cuestion haya sido confiado al Gobierno central:—para los autores é inventores, porque de otra manera podrian quedar sometidos á leyes y sistemas variables, y aun contradictorios en cada Estado;—para el público, porque el Congreso facilitará los progresos de las ciencias y las artes, admitirá al pueblo en general, despues de un corto intervalo, á la posesion plena y libre goce de todos los escritos y de todos los descubrimientos. La única ventaja que se puede ofrecer á los inventores para que divulguen sus descubrimientos, es asegurarles un derecho exclusivo sobre su venta y beneficios, durante un tiempo determinado; y en cuanto á los autores, nada les alentaria á consagrar sus vigilias para llegar al descubrimiento de verdades morales, ó á preparar algunas obras maestras literarias, si despues de haber hecho los gastos de publicacion no pudieran impedir que sus trabajos cayeran en el dominio público; seria entregar los trabajos de la inteligencia á la depredacion. Los Estados aisladamente no podrian hacer reglamento alguno eficaz sobre estas materias; varios de entre ellos en la época de la adopcion de la Constitucion, habian anticipado la concesion de este poder, sancionando varias leyes á este respecto á peticion del Congreso continental.

El poder del Congreso, limitado en la Constitucion á los autores é inventores, no parece haber sido extendido hasta los importadores de obras ó descubrimientos ex-

tranjeros. Algunos publicistas y jurisconsultos han pensado que habia á este respecto un vacío en la Constitucion; pero no obstante, puede dudarse que la mayor extension de este poder fuese de buena política. Se puede afirmar, á lo ménos, que esta restriccion no ha tenido hasta ahora una influencia funesta sobre las ciencias y las artes.

CAPITULO XXI

PODER PARA CONSTITUIR TRIBUNALES INFERIORES

El Congreso tiene además el "poder para constituir "tribunales inferiores á la Corte Suprema." Esta disposicion depende especialmente del art. 3º de la Constitucion, y será examinada al mismo tiempo que la organizacion del poder judicial.

CAPITULO XXII.

PODER PARA DEFINIR Y PARA CASTIGAR LAS PIRATERIAS Y FELONIAS.

El derecho de gentes define el crímen de piratería.—El poder de definir era necesario en cuanto á los crímenes de felonía y á las ofensas contra las naciones.—Este poder debe pertenecer al Congreso. —Peligro de darlo á los Estados.—Los Estados tienen á lo ménos concurrentemente con el Congreso el derecho de castigar?—Significacion de la expresion "alta mar."

El Congreso tiene el derecho de "clasificar y castigar "los actos de piratería y felonía, cometidos en los altos "mares, y las ofensas contra el derecho de gentes."

Si la disposicion de la Constitucion hubiese sido limitada al crímen de piratería, no habria habido necesidad alguna de conferir tambien la facultad de definir el crímen, pues que el poder de castigarlo debia necesariamente comprender el de fijar su definicion. No parece necesario por cierto definir la piratería, porque la piratería está perfectamente explicada en el derecho de gentes, y algunas veces hasta en las leyes positivas de los diferentes países.

La ley internacional define la piratería, *asalto, depredacion* á mano armada, en la mar, *ánimo furandi.*

El derecho comun reconoce y castiga la piratería como

una ofensa, no contra la ley del país, sino contra el derecho de gentes. Un pirata es considerado como enemigo de la especie humana; el derecho comun considera por consiguiente la piratería como un asalto en el mar, es decir, como un crímen semejante á aquel que se llama asalto cuando es cometido en tierra. Si el Congreso hubiese declarado simplemente que la piratería tendria pena de muerte, el crímen se encontraba ya suficientemente definido. En efecto, el Congreso puede definir sirviéndose de una palabra cuyo sentido es preciso y conocido, lo mismo que enumerando las particularidades diferentes que la definicion encierra. Si el Congreso, por ejemplo, declarase que el asesinato es un acto de felonía, nadie se engañaria sobre el sentido de la palabra "asesinato."

Y en efecto, si el Congreso declarase que el homicidio con premeditacion es considerado como un asesinato y como un acto de felonía, no habria tampoco necesidad de investigar en el derecho comun lo que es la premeditacion, porque si cada definicion sucesiva contuviese términos que exigieran nuevas definiciones, resultarian de esto dificultades infinitas. La verdadera intencion de la Constitucion en aquella cláusula, no es solamente definir la piratería, pues que el derecho de gentes la define suficientemente, sino enumerar los crímenes que por las leyes nacionales son asimilados á la piratería; así es como el Congreso ha interpretado este poder en la práctica.

El Congreso tiene no solo el poder de definir y castigar las piraterías, sino tambien las felonías y las ofensas contra el derecho de gentes; á este respecto el poder de definir es tan conveniente como el de castigar.

Se ha hecho observar que, la felonía es un término de significacion elástica, aun en la ley comun, y que está tomado en acepciones diferentes en los estatutos de la Gran Bretaña. Blackstone dice, que la felonía en la acepcion general de la ley inglesa, comprende todos los crímenes que llevan consigo en la ley comun la confiscacion de tierras y de bienes. Esto sucede muy frecuentemente en los crímenes castigados con la pena de muerte. Todos los crímenes castigados hoy de muerte, por la ley inglesa, son felonías, pero hay otros crímenes no castigados con pena capital, y que no obstante llevan contra los autores la confiscacion de las tierras y de los bienes; ejemplo el robo y el homicidio no premeditado. Sin embargo, la idea de la pena capital está hoy en Inglaterra de tal manera asociada á la idea de felonía, que si un acto del parlamento coloca un nuevo crímen entre las felonías, la ley supone como consecuencia, que debe ser castigado de muerte y de confiscacion.

Cualquiera que sea, por otra parte, en la ley comun la verdadera significacion de la palabra felonía, aplicada á los delitos, su signifiacion con respecto á los delitos cometidos en alta mar, es hasta cierto punto indeterminada, pues que el término no está empleado en la jurisprudencia criminal del almirantazgo en el sentido de la ley comun.—Lord Coke ha establecido hace mucho tiempo, que el perdon de la felonía no importa el perdon de la piratería; "porque las piraterías ó salteamientos come- "tidos en alta mar, no son las felonías de que se ocupa la "ley comun, etc., sino crímenes punibles solamente por la "ley civil, etc., y una condenacion por ella no importa ni "confiscacion ni corrupcion de la sangre." Lord Coke agre-

gaba que, el estatuto 28 de Enrique VIII, capítulo XV, que creó el alto tribunal para el juicio de todas las traiciones, felonías, pillajes, asesinatos, conspiraciones, no cambiaba la naturaleza de la ofensa para hacerla una felonía, sino que dejaba la ofensa tal cual era ántes, es decir, una felonía solamente segun la ley civil.

Las ofensas contra el derecho de las naciones, son igualmente importantes, no se puede decir que hayan sido precisadas y definidas en ningun código público, reconocido por el consentimiento unánime de las naciones. A este respecto, pues, habia una grande conveniencia en dar al Congreso el poder de definir estas ofensas y de castigarlas. No se puede dudar que esta consideracion haya sido de un gran peso en el seno de la Convencion, para decidir la redaccion de la cláusula actual. En efecto, era una cosa poco conveniente y aun impracticable, referirse á los códigos de los Estados, tanto á causa de su imperfeccion, cuanto á causa de las enumeraciones diferentes de los casos de ofensa. Era necesario para obtener la uniformidad, que el poder de definir y de castigar se extendiese sobre todas las categorías de ofensas.

Es dudoso que en lo que concierne al derecho de castigar, el poder conferido al Gobierno de la Union sea exclusivo del derecho de los Estados; en todos casos cierto es que las leyes que el Congreso sancionara á este respecto, deberian reemplazar en todas sus disposiciones las leyes particulares de cada Estado. En la ausencia de leyes, los tribunales de la Union, lo mismo que los de los Estados, no tienen sino aplicar los principios generales que constituyen el derecho comun de las naciones.

No se puede tener duda sobre el sentido de la expresion

alta mar; segun el espíritu de la disposicion, se debe entender, no solamente las aguas del Océano que están fuera de la vista de tierra, sino tambien las aguas que bañan las costas de los Estados-Unidos, ó de los países extranjeros, en el límite de las más bajas mareas. Blackstone ha hecho observar que la alta mar ó plena mar empieza al nivel de las más bajas aguas; pero entre el nivel de las más altas aguas, y el nivel de las más bajas aguas, allí donde la marea sube y baja, la ley comun y el almirantazgo tienen un *divisum imperium*, una jurisdiccion alternativa, la una sobre el agua cuando la marea es alta, la otra sobre tierra, cuando ésta se retira. Blackstone designa aquí, sin duda alguna, las aguas del Océano que bañan las costas, pero no las ensenadas y pequeños puertos.

Un acto del Congreso de 20 de Abril de 1818, seccion VII, limita á una legua marina de la costa el mar territorial de los Estados-Unidos; de donde se puede concluir que, la alta mar empieza más allá de esta distancia.

CAPITULO XXIII

PODER PARA DECLARAR LA GUERRA.—PRESAS, EJERCITO, MARINA

El Congreso tenia durante la Confederacion el poder de declarar la guerra.—Peligro de dar este poder á los Estados.—A quién se le debe confiar en el Gobierno de la Union.—Proposicion de confiarlo al Senado solo.—Exámen de esta proposicion.—Poder de acordar patentes de corso.—Poder de levantar ejércitos permanentes y de mantenerlos.—Exámen del sistema de requisiciones en uso, durante la Confederacion.—Poder de crear una flota y de mantenerla.—Necesidad de este poder para la Union.—Exámen de las objeciones sobre el peligro para la Union de pretender al rango de potencia maritima.—Poder de hacer los reglamentos para los ejércitos de tierra y de mar.—Organizacion del ejército regular y de la marina militar.

"El Congreso tiene el derecho de declarar la guerra, "conceder patentes de corso y represalias y dar regla- "mentos concernientes á las presas que se hagan en mar "ó en tierra."

Durante la Confederacion, el Congreso gozaba de un poder exclusivo semejante. Cualquiera que reflexione que el Congreso debe tener poderes ofensivos y defensivos bastante enérgicos para proveer al bienestar general y á la proteccion de todos, encontrará necesario dar al Gobierno nacional el poder de declarar la guerra. Seria,

pues, una cosa inútil insistir sobre la conveniencia de este poder. Este poder no habria podido ser abandonado á los diferentes Estados, sin causar grandes peligros para la Union, y tal vez su ruina; porque un solo Estado habria podido arrastrar á los otros en las desgracias y riesgos de una guerra, De parte del Gobierno nacional, al contrario, nada de esto hay que temer, porque no puede declararse la guerra sino por la mayoría de los Estados en el Congreso.

La única dificultad real que puede oponerse, es la de saber cuál es la rama del Gobierno nacional que asegura mejor el ejercicio meditado de ese poder extremo que se ha llamado *última ratio regum*. En la Gran Bretaña, es una de las prerogativas de la Corona; en los otros países, ese poder está en general confiado á la autoridad ejecutiva; en los Estados-Unidos habia que elegir el departamento del Ejecutivo, ó el Senado, ó ambos reunidos.

En un proyecto de Constitucion presentado á la Convencion, se habia propuesto acordar al Senado solo el poder de declarar la guerra. Se decia en apoyo de este sistema, que siendo el Senado un cuerpo poco numeroso, compuesto de representantes de los Estados, influyentes por su sabiduría y su experiencia, se obtendria más fácilmente la firmeza fria y la prontitud de accion que siempre deben acompañar al ejercicio de este poder.

Las asambleas numerosas se ponen difícilmente en movimiento, y todas las veces que la cooperacion de diferentes corporaciones es necesaria, resulta todavía más lentitud en la ejecucion de las medidas. Esto no es un inconveniente en las materias ordinarias de la legislacion;

pero cuando se trata del ejercicio de una prerogativa como la de declarar la guerra, entónces la celeridad, el secreto y el vigor, son frecuentemente indispensables, ó cuando ménos, facilitan siempre el éxito. De la otra parte se replicaba que el poder de declarar la guerra no es solamente la más alta prerogativa de la soberanía, sino que por su naturaleza tan peligrosa, exige deliberaciones más profundas y la atencion de todos los consejos de una nacion. La guerra, aun la más justa, no deja nunca de traer pesados impuestos al pueblo y sufrimientos personales; es perjudicial y algunas veces ruinosa para los intereses agrícolas, manufactureros y mercantiles; ella compromete siempre la prosperidad y á veces la existencia de la nacion. Además, la guerra es á menudo fatal á las libertades públicas, desenvolviendo un amor de gloria militar siempre pronto á dejarse dominar por un caudillo feliz.

En una república cuyas instituciones están esencialmente basadas sobre la paz, es siempre de temer que la guerra encuentre al país débil para la defensa, ardiente para el ataque. La historia de las repúblicas prueba que son demasiado ambiciosas de gloria militar y de conquistas, y demasiado fácilmente seducidas por los proyectos de los demagogos que lisonjean su orgullo y traicionan sus intereses. Por consiguiente, una república debe mostrarse difícil para declarar la guerra y fácil para aceptar la paz.

Como los representantes del pueblo deben imponer las contribuciones para los gastos de la guerra, ellos deben tambien ser consultados sobre su conveniencia y su necesidad. Y además, como el poder Ejecutivo es quien debe operar, debe tambien ser consultado sobre el tiempo

y los medios. Segun esto, la cooperacion de todas las ramas del poder legislativo es requerida para un acto de esta importancia, como lo es para los demás. Seria tal vez una medida conveniente exigir, como un freno contra la demasiada precipitacion, el consentimiento de las dos terceras partes de las dos Cámaras.

Estas razones parecen haber motivado la eleccion de la Convencion entre las diferentes proposiciones citadas, y esta eleccion ha merecido la aprobacion general del país.

El poder de hacer la guerra implica accesoriamente el de otorgar patentes de corso y de represalias, y reglamentar las presas. Es muy probable que esta disposicion se insertó en la Constitucion para seguir el órden de los poderes enumerados en la acta de Confederacion; pero observemos que semejante enumeracion era necesaria en aquella acta, porque todos los poderes que no estaban expresamente delegados quedaban prohibidos, y que esta necesidad no existia para la Constitucion, donde por una disposicion expresa se da al Congreso poderes implícitos. Por lo demás, hemos tenido ya la ocasion de hacer observar que la Constitucion contiene más de una repeticion de este género, por exceso de precaucion, negligencia ó imperfeccion de lenguaje.

No obstante, la concesion expresa del poder de dar patentes de corso y de represalias, ha podido parecer necesaria, porque algunas veces se toman estas medidas para evitar la guerra. Por ejemplo: algunos individuos de una nacion han sufrido depredaciones de parte de otros individuos pertenecientes á una nacion extranjera; responder á estos hechos particulares por una declaracion

de guerra, seria un acto inconsiderado y violento; en circunstancias tales, el derecho de gentes da á los jefes de gobiernos el derecho de acordar á los individuos perjudicados este medio de reparacion, siempre que no hayan podido obtener justicia del Gobierno del agresor. En estos casos, las patentes de corso y de represalias contienen autorizacion para apoderarse de las personas y de los bienes de los súbditos del país agresor, en donde quiera que se les encuentre, hasta haber conseguido entera satisfaccion. Se ve que el derecho de represalia deriva del poder de declarar la guera; porque es un estado de guerra incompleto, que puede degenerar en una declaracion de guerra formal, si no se obtiene satisfaccion ó si las represalias toman una cierta extension.

Por otra cláusula, el Congreso puede levantar tropas y mantenerlas, pero no podrá destinarse dinero para este objeto por un término que exceda de dos años.

El poder de levantar tropas es una consecuencia indispensable del poder de declarar la guerra; de otra manera, no seria otra cosa que una vana amenaza, un ataque sin medios de defensa. Durante la Confederacion, el Congreso no tenia poder para levantar tropas, sino solamente "el "derecho de fijar el número de las fuerzas de tierra, y de "requerir á los Estados en proporcion á su poblacion "blanca." Estas requisiciones eran obligatorias; los oficiales de los regimientos eran nombrados por la legislatura de cada Estado, y las tropas vestidas y armadas á expensas de los Estados-Unidos. La experiencia durante la guerra de la revolucion, probó á todos los hombres de Estado cuán insuficientes eran estas requisiciones. Ese sistema nó presentaba ni economía, ni eficacia, ni seguri-

dad; habia excitado entre los Estados una concurrencia que puso á los soldados en subasta. Los Estados, á fin de poder llenar su contingente, aumentaban las primas que subian de una manera exorbitante. Resultó que muchos individuos retardaban su enrolamiento ó no se enganchaban sino por un tiempo muy corto. Tambien miéntras duraron aquellos tiempos críticos, los reclutamientos eran lentos y poco numerosos.

Estos enrolamientos á corto tiempo causaban gastos considerables y una contínua fluctuacion en el número de las tropas; este último inconveniente hacia imposible toda disciplina y exponia la seguridad pública confiándola á un ejército desorganizado. De tal estado de cosas nacieron los expedientes opresivos empleados accidentalmente para enrolar soldados; expedientes que solo el entusiasmo del pueblo por conquistar su libertad pudo hacerlo soportar. Los Estados vecinos del teatro de la guerra, animados por el sentimiento de la propia conservacion, hacian esfuerzos excesivos y ruinosos para llenar su contingente, miéntras que los Estados lejanos se mostraban poco diligentes para satisfacer sus obligaciones. El ejército estaba compuesto de tres clases de individuos: primero, los reclutas; en seguida los soldados que acababan el tiempo de su servicio, y aquellos que habian pasado la mitad del término y esperaban en la inercia el fin de él. Con semejantes elementos no es de extrañar que las operaciones del ejército fueran lentas, irregulares y frecuentemente sin resultado; al contrario, es de admirar que hayan podido resistir á tropas bien organizadas, bien armadas, bien vestidas y bien pagadas. El nombramiento de los oficiales por los Estados, tendia igualmente á destruir la armo-

nía y subordinacion, tan necesarias para el buen éxito de las empresas militares.

Era, pues, un acto de sabiduría libertar al Gobierno del sistema incómodo y peligroso de las requisiciones. El sistema actual de la Union, obra de una manera general y directa, hace posible la uniformidad de organizacion. En efecto, importa á la defensa comun que el Gobierno nacional tenga el poder de levantar ejércitos, construir y equipar flotas, hacer reglamentos sobre estos objetos, dirigir sus operaciones y proveer á su mantenimiento. Este poder, sin embargo, fué atacado en las convenciones de Estados y ante el pueblo, con una violencia ciega y una tenacidad tan peligrosa para la libertad como contraria á todo principio de gobierno. Las objeciones eran principalmente sobre el poder general de levantar tropas y de mantenerlas, lo mismo en tiempo de paz que en tiempo de guerra.

Las respuestas á estas objeciones nos parecen verdaderas y convincentes: se decia que para tener alguna fuerza, el poder dado al Congreso debia ser sin límites. Es imposible, en efecto, prever y determinar la extension y la variedad de las necesidades de la nacion, lo mismo que la extension de sus recursos para satisfacer esas necesidades. Este poder debe, pues, ser calculado de manera que pueda responder á todas las combinaciones posibles de los sucesos, y su direccion debe dejarse á los consejos encargados de la defensa comun. Negar estos principios seria querer el fin y negar los medios. Estos medios deben ser ilimitados en todas las cosas que son esenciales para su eficacia, es decir, la formacion, organizacion y conservacion de las fuerzas nacionales. Estos

principios no se ponian en duda bajo la Confederacion, aun cuando para ponerlos en práctica se hayan adoptado medidas insuficientes é ilusorias.

Además, no se debe perder de vista que el más seguro medio de evitar la guerra, es prepararse para ella durante la paz. Si el Gobierno de los Estados-Unidos no tuviese el poder de levantar tropas en tiempo de paz, presentaria el extraordinario espectáculo de una nacion inhabilitada, por una Constitucion de su eleccion, para organizar sus medios de defensa ántes de la invasion.

Y como en los tiempos modernos se descuidan las formalidades de una declaracion de guerra, la presencia del enemigo en nuestro territorio seria necesaria para dar al Gobierno el derecho de emplear los medios de defenderlo. Tal sistema alentaria las agresiones y los insultos; pondria á un rival poderoso ó á un enemigo oculto en estado de arrojarse sobre nuestro país como sobre una presa indefensa, ó de agotar nuestros recursos por ruinosas contribuciones; entónces se recurriria inútilmente á la milicia; semejante conducta ya hubo de costarnos nuestra independencia, y ciertamente nos ha costado un gasto inútil de varios millones.

El Congreso tiene el poder de "proveer y mantener una armada."

En tiempo de la Confederacion el Congreso tuvo el poder de *crear y de equipar una flota*. Estos mismos términos se encontraban en el primer proyecto de Constitucion; pero se le sustituyó sin observacion la redaccion actual, como más amplia y más conveniente. En la Convencion la utilidad de dar semejante poder no fué puesta en duda, pero fué vivamente atacada en las con-

venciones de Estados. Se decia que los países marítimos de Europa, sacando del comercio extranjero y de la navegacion las fuentes principales de su riqueza, muy pronto los hariamos nuestros rivales, entregándonos á las mismas empresas; se agregaba que, la creacion de fuerzas marítimas se haria muy pronto una necesidad para la Union, pero que nuestras tentativas para crear nna marina serian consideradas como una provocacion, y que esos gobiernos no nos dejarian ser potencia marítima, y por consecuencia, inmediatamente estarian en guerra con nosotros. Se agregaba además que los gastos para mantener una marina conveniente serian enormes; que si una marina era necesaria, debia limitarse á la proteccion del comercio interior; en fin, se insistia sobre la circunstancia de que los Estados del Sur sufragaran una parte importante de los gastos de esa marina, sin tener un interes igual.

Estas objeciones no tuvieron fuerza alguna sobre la nacion en general. La necesidad de una marina para proteger nuestro comercio con el extranjero y nuestra navegacion, no solamente fué admitida sino que se hizo uno de los principales motivos de la concesion del poder. El fomento y la proteccion del comercio es uno de los objetos más importantes de la Constitucion: sin una marina no se podrian mantener nuestros derechos á las grandes pescas, ni nuestro comercio y nuestra navegacion sobre los lagos y el Mississipí, lo mismo que nuestro comercio extranjero. Por otra parte, una marina es indispensable para la defensa de nuestras fronteras atlánticas, en caso de guerra con alguna potencia marítima; de otro modo, estaríamos expuestos no solamente á la invasion

de fuerzas considerables y regulares del enemigo, sino aun á los ataques é incursiones de los aventureros; nuestras ciudades marítimas serian puestas á contribucion, y la entrada ó la salida de nuestros propios puertos nos quedaria probibida, segun el capricho del enemigo.

Una flota será, pues, nuestro mejor medio de defensa y el ménos costoso, porque ella nos evitará los gastos de muchas ciudadelas y fortificaciones. En una palabra, en caso de guerra marítima, si no tuviéramos medio alguno de defensa, nuestro comercio seria arrojado del Océano, nuestros puertos serian bloqueados, nuestras costas infestadas de piratas, y nuestros más caros intereses abandonados al acaso.

Otro poder dado al Congreso "es el de formar orde-"nanzas para el gobierno de las fuerzas navales y terres-"tres." Este nuevo poder es un accesorio natural y necesario de los poderes de declarar la guerra, de levantar tropas, de crear y mantener una fuerza marítima. Su conveniencia no puede ser contestada, y en efecto, nada indica que se haya hecho objecion alguna, así es que no tenemos que emprender su justificacion.

En Inglaterra el rey, como comandante de todas las fuerzas del reino, tiene solo el poder de hacer los reglamentos concernientes á las armadas y á los ejércitos. Muchas veces el parlamento ha intervenido, y actualmente estos reglamentos se hacen frecuentemente por actos del parlamento. El poder general está mucho más seguro en manos del Congreso que en las del departamento del ejecutivo; si fuera de otra manera, los castigos más prontos y los más severos, podrian aplicarse segun el capricho solo de la autoridad ejecutiva.

El poder soberano acordado al Congreso sobre la marina de los Estados-Unidos, debe necesariamente ser exclusivo. Siempre que se cometen crímenes á bordo de un buque de guerra de la Union, en el puerto ó en alta mar, el Gobierno de los Estados-Unidos es el único llamado á conocer de ellos y á castigarlos. Los buques de las potencias extranjeras son considerados en cualquier parte que se encuentren como una parte del territorio de su nacion, y gozan del privilegio de regirse por las leyes de su país.

CAPITULO XXIV

PODER PARA DISPONER DE LA MILICIA

Utilidad de la milicia en tiempo de paz como en tiempo de guerra. —Poder de reglamentar y de organizar las milicias.—La convocacion de las milicias puede ser hecha en vista de un peligro. —Quién es juez de la necesidad de la convocacion.—La Corte Suprema federal se ha pronunciado en favor del Presidente de la Union.—El poder de dar órdenes á las milicias pertenece exclusivamente al Presidente.—Organizacion de milicias.

El Congreso tiene derecho "para disponer el llama-"miento de la milicia para hacer cumplir las leyes de la "Union, dominar las insurrecciones y rechazar las inva-"siones."

Esta cláusula parece haber pasado en la asamblea sin oposicion. Ella remedia un vicio que se habia sentido profundamente durante la Confederacion, que no contenia á este respecto disposicion alguna.

El poder de reglamentar la milicia y de emplearla para la ejecucion de las leyes, para reprimir las insurrecciones ó rechazar las invasiones, está naturalmente en las atribuciones de aquellos que deben velar por la defensa comun y el mantenimiento de la paz. En una palabra, to-

dos los argumentos que se pueden hacer valer para la permanencia del ejército en tiempo de paz, se aplican á la conveniencia de confiar al Gobierno nacional el poder sobre la milicia. En caso de insurreccion, de invasion ó de resistencia á la ley, no hay sino dos partidos que tomar: emplear para combatirlos á las tropas de línea ó á las milicias. En los casos ordinarios, la resistencia abierta á la ley podrá ser vencida por el *posse comitatus* ó por la intervencion de los funcionarios ordinarios. Pero pueden llegar casos en que tales recursos sean completamente inútiles y aun peligrosos, porque esos recursos ineficaces podrian alentar á los facciosos para oponerse por medios más violentos, é impedirian el empleo de la fuerza pública, que de otra manera habria podido destruir las esperanzas de los rebeldes y reprimir sus esfuerzos. El poder general del Gobierno para hacer las leyes necesarias al ejercicio de los derechos que le son conferidos, da, sin duda alguna, el derecho de proclamar el *posse comitatus*, y de emplear los magistrados ordinarios en los casos en que semejantes medidas sean necesarias. Pero si no hubiese el derecho de convocar la milicia, seria absolutamente necesario para mantener la seguridad pública, conservar en tiempo de paz un ejército de línea más considerable. Este último medio no seria de desear, ni seria económico para el país, y por esto el poder sobre la milicia es de una grande utilidad para la conservacion de la tranquilidad general, y además una nueva garantía de las libertades públicas. En épocas de invasion ó de insurreccion, es natural y conveniente que la milicia de un Estado vecino pueda ser enviada á otro para resistir al enemigo comun ó para defender á la sociedad contra las vio-

lencias de los facciosos; pero no se puede contar sobre el envío de las milicias á grandes distancias, porque seguramente en ese caso seria el medio más dispendioso y el ménos conveniente que el Gobierno pudiese emplear. [1] Por lo demás, esta materia debe siempre estar sometida á los reglamentos del Congreso, que puede modificarlos de tiempo en tiempo para evitar los abusos.

El Congreso debe, además, "proveer á la organizacion, "armamento y disciplina de la milicia, y para gobernar "la parte de ella que estuviese empleada en el servicio de "los Estados-Unidos, reservando á los Estados respecti- "vos el nombramiento de los oficiales y la autoridad de "instruir y ejercitar la milicia, segun la disciplina estable- "cida por el Congreso."

Este poder se relaciona naturalmente con el precedente, y si no puede decirse que es indispensable para su ejercicio, se debe reconocer, á lo ménos, que contribuye á hacer su accion más eficaz. Todo el mundo comprende que la uniformidad en la organizacion y disciplina de la milicia será de una inmensa ventaja en caso de ejercicio acti-

---

1 Para obviar este inconveniente, el presidente Jefferson propuso un plan de reorganizacion que no fué adoptado por el Congreso. "Este "plan, dice él en una carta al general Kociusko, de 26 de Febrero de "1810, consistia en clasificar la milicia segun la edad de los ciudada- "nos; someter todos los hombres de 20 á 25 años á ejercicios regula- "res, con la obligacion de marchar á la primera señal. Este plan nos "habria asegurado una fuerza de 300,000 jóvenes preparados por una "instruccion conveniente, para servir sobre todos los puntos del terri- "torio de los Estados-Unidos; miéntras que aquellos que hubieran "pasado esta edad permanecerian en sus hogares y no serian emplea- "dos sino en su Estado ó en un Estado vecino."

vo; ella pondrá este cuerpo en estado de adquirir en corto tiempo el hábito de las funciones militares. Pero se comprende tambien que tal uniformidad no puede ser impuesta sino por la autoridad superíor del Gobierno nacional.

Esta concesion del poder dado al Congreso sobre la milicia, ha hecho nacer muchas cuestiones que encuentran naturalmente su lugar aquí. Se debe observar primero, que se ha dado al Congreso el poder de proveer á la convocacion de la milicia para hacer ejecutar las leyes de la Union, reprimir las insurreciones y rechazar las invasiones. En consecuencia, el Congreso en 1795, en virtud de esta cláusula, ordenó por una ley que "todas las veces que "una invasion tuviera lugar en los Estados-Unidos ó que "hubiese inminente peligro de invasion de parte de una "nacion extranjera ó de una tribu india, el Presidente po-"dria legalmente convocar sobre el punto atacado el nú-"mero de milicias del Estado ó de los Estados que juzgase "necesario para rechazar la agresion, y que daria sus órde-"nes con este objeto á los oficiales de milicia que juzgase "conveniente." Nunca se ha dudado que fuese constitucional este acto á pesar de que dispuso la convocacion de la milicia no solamente en el caso de invasion, sino en el caso de peligro de invasion.

En efecto, el poder de rechazar las invasiones debe contener el de prevenir las tentativas, porque el mejor y más seguro medio para ello es requerir la fuerza ántes que la invasion se haya internado en el territorio. Tampoco se puede dudar que el Presidente, que segun la Constitucion manda las fuerzas de mar y tierra, y aún la milicia cuando está llamada al servicio activo, no sea el funcionario más digno de esta alta y delicada funcion.

Un pueblo libre es naturalmente celoso del ejercicio del poder militar, y el poder de convocar la milicia es de una importancia incontestable. No obstante, está por su naturaleza sometido á ciertas necesidades y compromete la responsabilidad de aquel que le ejerce. Pero, ¿qué otro funcionario no siendo el Presidente seria más conveniente para ejercerlo y para empeñar su responsabilidad?

Se ha preguntado tambien por quién deberia decidirse la necesidad de la convocacion. ¿El Presidente es juez único y exclusivo en estos casos? El oficial á quien el Presidente haya enviado sus órdenes, podrá decidir por sí mismo? O en fin, el miliciano podrá contestar la necesidad y rehusar obedecer las órdenes del Presidente?

En una época muy reciente la cuestion fué llevada ante la Corte Suprema de los Estados-Unidos para ser resuelta por una decision judicial; se decidió unánimemente que el derecho de pronunciar sobre la necesidad de la convocacion, pertenecia exclusivamente al Presidente, y que la convocacion era definitiva y obligatoria para todos. El tribunal declaró que esta interpretacion resultaba necesariamente de la naturaleza misma del poder y del fin evidente del acto del Congreso.

Este poder, en efecto, frecuentemente deberá ser ejercido en casos urgentes, en circunstancias en que la existencia misma de la Union se encuentra en peligro, y entónces una obediencia pronta y absoluta será indispensable. Además, el servicio de la milicia es un servicio militar, las órdenes son igualmente militares y todo retardo y toda resistencia comprometeria los intereses públicos. Si fuera necesario esperar que los oficiales hubiesen examinado si deben obedecer, el enemigo ejecutaria sus pro-

yectos sin obstáculo; y pues que está reconocido que el poder de convocar la milicia es una consecuencia de la obligacion de velar por la defensa comun y la conservacion de la paz pública, es preciso interpretarla de modo que alcance estos fines importantes. A estas consideraciones generales se debe agregar que muy á menudo las circunstancias, segun las que el Presidente juzgue inminente el peligro, no podrán someterse á pruebas materiales y que á menudo tambien la revelacion de esas circunstancias divulgaria algunos secretos del Estado, comprometeria tambien los intereses generales y aun la seguridad pública.

La Corte Suprema de Pensylvania estableció en 1818 los verdaderos principios de la materia. Ella juzgó, que en caso de repulsa del Gobernador, el Presidente tenia el derecho de dar órdenes directas para la movilizacion de la milicia; que la repulsa del Gobernador en este caso, no seria justificada de ninguna manera porque pretendiese diferir de opinion con el Presidente sobre la necesidad de la medida; que el Gobernador no tenia el derecho de dirigir los tribunales militares en el juicio de los que fueren perseguidos por desobediencia á las órdenes del Presidente; que un individuo inscrito en las listas de revista, está en servicio ordinario, y desde luego en estado de servicio activo, y por consiguiente bajo la jurisdiccion de los tribunales militares en caso de desobediencia.

Nunca se ha negado que el poder de mandar la milicia cuando está en servicio activo de los Estados-Unidos es exclusivo. Esta interpretacion resulta de la naturaleza misma del poder; porque admitir la obediencia de autoridades distintas é independientes la una de la otra, seria

completamente incompatible con la unidad de accion y de mando, de que depende el éxito de las operaciones militares.

Pero por otra parte, no hay ninguna cláusula en la Constitucion que impida á un Estado convocar su propia milicia, cuando no se encuentra al servicio de la Union para los casos previstos. Esta concurrencia en el ejercicio del poder sobre la milicia no impide los derechos del Congreso. El Congreso puede, por leyes, proveer á la convocacion de la milicia é imponer penas especiales á toda desobediencia á sus órdenes, del mismo modo que puede tambien prescribir las formalidades de la tramitacion. Sin embargo, el poder de convocar es enteramente distinto del poder exclusivo de mandar; para decidir cuándo se hace exclusiva la autoridad del Congreso sobre las milicias, es preciso saber cuándo la milicia puede ser considerada como estando en servicio activo de la Union, porque la convocacion y el servicio activo son dos cosas distintas en su alcance constitucional. El Presidente es comandante en jefe de la milicia cuando está en servicio activo, y no cuando está solamente convocada; en el primer caso está sujeta á la ley militar y no en el segundo, ántes de haber obedecido á la órden de convocacion.

CAPITULO XXV

PODER PARA LEGISLAR SOBRE EL LUGAR EN QUE RESIDA EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS-UNIDOS, Y SOBRE LOS PUNTOS DEL TERRITORIO QUE PERTENEZCAN A LA UNION.

Necesidad de este poder.—Peligro de dejar el asiento del Gobierno bajo la dependencia de un Estado.—Acontecimientos que han motivado la cláusula de la Constitucion.—Reserva en beneficio del Estado del derecho de notificar en los lugares cedidos los actos judiciales.—Las leyes hechas por el Congreso para los lugares cedidos son locales, á ménos de una declaracion contraria.

El Congreso tiene facultad para "ejercer exclusivamente "el poder legislativo en todos los casos, sobre un distrito "que no exceda de diez millas cuadradas, que por cesion de "Estados particulares y aceptacion del Congreso, venga "á ser el asiento del Gobierno de los Estados-Unidos, y "para ejercer igual autoridad sobre todos los otros luga-"res comprados con el consentimiento de la Legislatura "del Estado á que pertenecieren para la construccion de "fuertes, almacenes, arsenales, astilleros y demás obras "que fueren necesarias."

La necesidad indispensable para el Congreso de que su poder sea único y exclusivo sobre la residencia del Gobierno, es de una evidencia incontestable: es el poder ejer-

cido por cada legislatura en la Union, y podria decirse en todo país, como una consecuencia de su supremacía. Sin esta autoridad, no solamente los funcionarios públicos porian ser insultados y su marcha interrumpida impunemente, sino que los archivos estarian en peligro de ser violados ó destruidos, y los miembros del Gobierno nacional se verian obligados á recurrir á las autoridades de Estados, para hacerse proteger en el ejercicio de sus funciones. Esta dependencia haria dudar muy pronto de la imparcialidad de los consejos de la nacion, y aun podria exponer la vida de los funcionarios en tiempo de disturbios.

La cesion de una parte del territorio no puede debilitar en nada al Estado que la hace, ni convertirse en motivo de celos para los demás. El territorio cedido es de muy pequeña extension y el Estado es dueño absoluto de decidir si le conviene hacerlo. Es sin embargo, fuera de duda que, los habitantes de ese territorio recibirán con entusiasmo ese honor, porque su importancia será aumentada, sus intereses mejor defendidos y sus derechos colocados bajo la proteccion inmediata de toda la Union.

Es probable que los acontecimientos que tuvieron lugar al fin de la guerra de la revolucion, contribuyeron mucho á hacer admitir la cláusula actual. En aquel tiempo el Congreso reunido en Filadelfia estaba rodeado y era el blanco de las insolencias de una pequeña tropa de revoltosos. Para defenderse, el Congreso se dirigió á la autoridad Ejecutiva de Pensilvania; pero en aquella época, segun la mala Constitucion del Estado, la autoridad Ejecutiva estaba confiada á un consejo compuesto de trece miembros, que tenian tan poco poder ó mostraron tan poca ener-

gía, que el Congreso indignado fué á establecerse á New-Jersey, donde le recibieron los habitantes con entusiasmo y promesa de defenderle. El Congreso permaneció algun tiempo en Princeton, sin recibir ningun insulto, hasta que fué trasportado á Annapolis. El descontento general causado por la conducta del Estado de Pensilvania, y el espectáculo humillante de un Congreso errante de una parte á otra, hicieron admitir la disposicion actual como un remedio á tal estado de cosas. [1]

La segunda parte de la cláusula que confiere un derecho de legislacion exclusiva sobre los lugares cedidos, para la construccion de fuertes, almacenes, etc., nos parece tambien necesaria para la seguridad general. Las rentas públicas gastadas en estos trabajos, la propiedad pública que resulta, la naturaleza de los deberes militares que han de llenarse en estas localidades, exigen que sean libres de la autoridad de los Estados. Seria, en efecto, poco conveniente que los lugares en que se afirma la seguridad de la Union, estuviesen sometidos á uno de sus miembros. Este poder dado al Congreso no puede ser reprobado, porque no es ejercido sino por el consentimiento del Estado.

---

1 El distrito de Columbia es hoy el asiento del Gobierno, á consecuencia de la cesion que se hizo en virtud del artículo de la Constitucion. Hay á este respecto una anomalía digna de observarse, y es que la poblacion del distrito de Columbia, rodeada de Estados que gozan de los beneficios del Gobierno representativo, no tiene ella ninguna participacion en ese Gobierno, que reside en su seno, y que ella no envía ni diputados á la Cámara de representantes, ni delegados al Senado. El poder judicial establecido para juzgar las diferencias entre los ciudadanos de los diversos Estados, no tiene jurisdiccion sobre los habitantes de este distrito: tiene su tribunal de justicia particular como los habitantes de los territorios.

Muchas cesiones de este género han sido hechas por los Estados en virtud de dicha cláusula, pero generalmente reservándose el derecho de notificar en los lugares cedidos todos los actos de la justicia civil y criminal. Esta reserva nunca ha sido considerada como contraria á las disposiciones de la Constitucion, porque entónces las notificaciones hechas en nombre del Estado son consideradas como hechas en nombre de la Union, sin perjuicio de la legislacion exclusiva del Congreso. Así es que, estos lugares no pueden servir, para los deudores ó para los criminales, de refugio y asilo que los ponga á cubierto de la persecucion judicial, y al mismo tiempo el Congreso puede alcanzar el importante fin de este poder.

El poder de ejercer una jurisdiccion exclusiva sobre los lugares cedidos, se atribuye al Congreso, en su calidad de legislatura federal. Una ley decretada para estos objetos se hace ley suprema del país, liga á todos los Estados, y no puede ser rechazada por ellos. El poder de hacer estas leyes, comprende incidentalmente los poderes necesarios para darles una ejecucion completa y eficaz, y tales leyes extienden su accion sobre toda la Union, si el Congreso lo juzga necesario. Sin embargo, para extender su efecto más allá del distrito cedido, la ley debe mencionarlo expresamente; de otro modo, seria considerada como puramente local.

CAPITULO XXVI

PODERES IMPLICITOS DEL CONGRESO

La cláusula que da al Congreso los poderes implícitos en todo tiempo ha suscitado dificultades.—Esta cláusula era una consecuencia del establecimiento de un Gobierno nacional.—Utilidad de insertarla expresamente en la Constitucion.—Ella no confiere al Congreso ningun poder nuevo.—Interpretacion de las palabras de la cláusula: "Leyes necesarias y convenientes."—Inconvenientes de la interpretacion rigurosa de la palabra "necesarias."—Poderes derivados, es decir, poderes del Gobierno sobre los paises conquistados ó cedidos.—Otros poderes derivados, es decir, poderes de perseguir en justicia, de contratar.—Exenciones implícitas de la autoridad de los Estados.

El congreso tiene en fin facultad "para hacer todas las "leyes necesarias y convenientes, para llevar á efecto las "facultades precedentes, y todas las demás concedidas por "esta Constitucion al Gobierno de los Estados-Unidos ó "á cualquiera de sus departamentos ó empleados."

Ninguna otra de las cláusulas de la Constitucion ha sido atacada con más violencia en la época de la adopcion y aun despues; sin embargo, es difícil comprender las razones en que se basan las objeciones. En efecto, ¿qué es un poder, si no es la facultad de hacer alguna cosa? ¿Qué es la capacidad para hacer una cosa, si no es la capacidad de em-

plear los medios necesarios para su ejecucion? ¿Cuáles son los medios de ejercer un poder legislativo, si no las leyes mismas? ¿Cuál es, por ejemplo, el poder de imponer contribuciones si no el de hacer las leyes para reglamentar su asiento? ¿Cuáles son los medios de ejecucion propios al ejercicio de estos poderes, no siendo el de las leyes "necesarias y convenientes?" Las operaciones constitucionales del Gobierno serian las mismas, con ó sin la cláusula de la Constitucion, porque de otra manera, sucederia que el poder nunca seria ejercido, y porque seria una cosa absurda crear poderes para retenerlos comprimidos, en un estado de entorpecimiento y de inercia. No se puede negar, pues, que los poderes acordados por la Constitucion, encierran implícitamente los medios ordinarios de ejecucion: sin ellos la Constitucion seria letra muerta.

Si la cláusula no dice nada más que lo que resultaria de la más estricta interpretacion, puede preguntarse entónces: ¿por qué se ha insertado en la Constitucion? La verdadera respuesta es que, esa cláusula era particularmente útil para prevenir las dudas que la ignorancia ó los celos habrian podido despertar. Los hombres que se han mostrado hostiles al Gobierno de la Union y partidarios de los gobiernos de Estados, habrian podido hacer valer razones especiosas para prevenir al pueblo é impedir las más sábias operaciones del Gobierno. Por otra parte, la Confederacion contenia una cláusula expresa, restringiendo la autoridad del Congreso á los poderes explícitamente acordados: era, pues, útil declarar que esta regla de interpretacion no prevaleceria ya. La violencia de los ataques que en todo tiempo se dirigieron contra esta cláusula, es la mejor prueba de su importancia.

El único objeto de la cláusula es declarar que el Congreso debe tener todos los poderes accesorios, que son necesarios y convenientes para el ejercicio de sus poderes expresos. Esta cláusula no ensancha el círculo de un poder especialmente acordado, ni aun es otro poder. Todas las veces que se trata de decidir si un poder es constitunal, la primera cosa que debe examinarse, es saber si el poder es expreso. En caso de afirmativa, la cuestion está resuelta ; pero si el poder no está expresamente acordado por la Constitucion, se debe investigar si es la consecuencia de un poder expreso, si es "necesario y conveniente" á su ejecucion ; en caso de afirmativa, el Congreso puede ejercerlo ; en el caso contrario, seria inconstitucional.

Otra objecion queda todavía sobre el verdadero alcance de la cláusula. ¿Cuál es, pues, el sentido constitucional de las palabras "necesario y conveniente?" Los partidarios de una interpretacion rigurosa, han sostenido que la palabra "necesario" significaba lo que era *absolutamente necesario é indispensable*. Se decia que la Constitucion autorizaba solamente los medios necesarios para el ejercicio de los poderes enumerados en ella, y no los medios solamente *convenientes;* y que si se daba á esta frase una latitud tal que pudiese contener los poderes no enumerados, el resultado seria entrar en esa cláusula todos los poderes, cualesquiera que ellos fuesen ; porque no habria uno solo que no pudiese ser considerado como útil ó conveniente, á alguno de los numerosos poderes acordados al Congreso. Para evitar este resultado, la Constitucion limitaba al Congreso al empleo de los medios *necesarios*, es decir, *de los medios sin los cuales los poderes expresos habrian sido ilusorios*. Una ligera diferencia en el grado de conve-

niencia, no podria constituir la *necesidad* exigida por la Constitucion.

Semejante interpretacion tiene por objeto excluir toda eleccion en los medios. Si la Constitucion no hubiese tenido en vista entre los poderes secundarios, sino aquellos que eran absolutamente necesarios al ejercicio de los poderes expresos, numerosas dificultades se presentarian, sin que nunca pudiesen ser allanadas.

Los poderes serian frecuentemente en la práctica completamente inútiles; las operaciones del Gobierno, en el ejercicio de sus poderes explícitos, darian difícilmente la prueba de la necesidad absoluta de un medio de ejecucion dado. En la mayor parte de los casos pueden emplearse indistintamente para llegar al mismo fin, medios y sistemas diferentes, y sin embargo, se podria decir de cada uno de ellos que no era constitucional, pues que no era exclusivamente indispensable, y de ahí la consecuencia, que no siendo constitucional ninguno de ellos, ninguno de ellos podria ser adoptado. Por ejemplo, el Congreso tiene el poder de hacer la guerra, de levantar ejércitos y accesoriamente de construir fortificaciones, comprar cañones y municiones de guerra; pero la guerra podria hacerse sin cañones y sin fortificaciones, y no hay especie alguna de armas determinadas que sean absolutamente necesarias para hacer la guerra; ¿qué queda entónces del poder?

El Congreso tiene el poder de hacer empréstitos y de proveer al pago de la deuda pública; no obstante, ningun sistema puede ser considerado como indispensable y preferible á cualquier otro, porque estos objetos pueden ser logrados por medios diferentes.

El Congreso tiene el poder de crear una marina; pero nada hay indispensable en la forma ni en el armamento de los buques. ¿Qué es necesarío hacer de estos poderes? ¿deben quedar sin aplicacion? ¿No seria absurdo decir que el Congreso no tiene en tal circunstancia la eleccion de los medios y que no ha sido investido del poder de emplear aquellos que en la práctica han de conducirle al ejercicio de los poderes concedidos por la Constitucion? Otro ejemplo: el Congreso tíene el poder de reglamentar el comercio, de construir faros, de autorizar el empleo de pilotos, etc.; ¿pero puede decirse que el ejercicio de estos poderes sea estrictamente "necesario" ó que el poder de reglamentar el comercio seria ilusorio sin establecimientos de esta clase?

En realidad no se podrá presentar como absoluta y exclusivamente necesario ningun reglamento particular de comercio, de modo que, es forzoso reconocer que los términos de este poder admiten todos los reglamentos de comercio, ó que no admiten ninguno. Si hay un principio general que se pueda considerar como una consecuencia de la definicion misma de un gobierno, y como una condicion de progreso para los Estados-Unidos, es que todo poder dado al Gobierno es por su naturaleza soberano, y contiene implícitamente el derecho de emplear los medios más convenientes para llegar á sus fines. No se deben exceptuar sino los medios rechazados por la Constitucion, condenados por la moral ó contrarios á los legítimos fines de una sociedad política.

Otro inconveniente de la interpretacion rigorosa de los términos de la cláusula que examinamos, es el de colocar á la autoridad constitucional en la dependencia de circuns-

tancias transitorias y accidentales. Solo esto probaria la debilidad de las objeciones. La utilidad de emplear tal medio especial, puede depender de las circunstancias, pero el derecho constitucional para ejercerlo debe ser uniforme é invariable.

El grado de necesidad de una medida, no puede ser la prueba del derecho de adoptarla; éste puede ser asunto de opiniones diferentes y solamente ser la prueba de su utilidad. La relacion entre la medida y su objeto, entre la naturaleza de los medios empleados para el ejercicio de un poder y el objeto de ese poder, debe ser el único criterio de su constitucionalidad y no su necesidad ó su utilidad más ó ménos grande.—Si la legislatura tiene la eleccion de los medios ¿quién puede limitarla? ¿cuál es el juez de las circunstancias dejadas á la discrecion del Gobierno? La idea sola de una revision en el ejercicio de los poderes del Gobierno, encierra virtualmente la negacion de su supremacía con respecto á sus poderes, supremacía proclamada, sin embargo, por la Constitucion.

Esta interpretacion rigorosa no puede seguirse con respecto á ciertos poderes del Gobierno nacional. Se admite generalmente que el poder de castigar pertenece á la soberanía y puede ser ejercido como accesorio de los poderes constitucionales, todas las veces que el soberano tiene derecho de obrar. Es un medio de poner en práctica todos los poderes soberanos, y puede ser empleado aun cuando no sea absolutamente necesario. Si pues es preciso abandonar la interpretacion restrictiva para justificar el ejercicio constitucional del derecho de castigar, ¿por qué volver á la interpretacion rigorosa, cuando el Gobierno quiere ejercer poderes que no son de naturaleza re-

presiva? Si la palabra "necesario" quiere decir útil, conveniente, cuando se trata del poder de castigar, ¿por qué no tendria la misma significacion cuando se trata de facilitar el ejercicio de los demás poderes?

La interpretacion restrictiva es contraria á la regla admitida generalmente de que los poderes contenidos en una misma Constitucion, y en particular los concernientes á la administracion de los asuntos del país, como sus finanzas, su comercio y su defensa, deben ser interpretados con amplitud para el adelanto y el bien público. Esta regla no depende de la forma particular de un gobierno, ó de la diferente demarcacion de sus poderes, sino de la naturaleza y del objeto del Gobierno mismo. Los medios de satisfacer las necesidades del país, de evitar los peligros, de aumentar la prosperidad nacional, son tan sumamente variados y complexos, que debe dejarse una grande latitud para la eleccion y el empleo de esos medios. De aquí resultan la necesidad y la conveniencia de interpretar ampliamente los poderes constitucionales.

En vano se ensaya la refutacion de esta doctrina, diciendo que tiene por resultado extender los poderes del Gobierno nacional sobre toda la esfera de la legislacion de los Estados. La misma cosa puede decirse de todo poder que sea ejercido por induccion é interpretacion. Los errores ó los abusos son siempre temibles de parte de cualquier poder; pero esto no es un argumento contra él, y no justificaria una interpretacion tan severa que paralizara todos los movimientos del Gobierno. El remedio contra los abusos y las falsas interpretaciones en este caso, es el mismo que con respecto á los abusos y las falsas interpretaciones de los gobiernos de Estados. Este

remedio se encuentra en la apelacion á otra division del Gobierno ó al pueblo mismo, en el libre ejercicio del derecho de eleccion.

Los términos mismos de la cláusula rechazan una interpretacion rigurosa. Ella dice que el Congreso tendrá el derecho de hacer todas las leyes *necesarias y convenientes.*

Si la palabra "necesarias" debe ser tomada en el sentido estricto que se le da, ¿qué puede significar la palabra "conveniente?" La agregacion de esta últíma palabra parece tener por objeto explicar la anterior (necesarias), y presenta la idea de una eleccion entre las medidas que deben emplearse, porque si no se pueden emplear mas que las medidas absolutas y estrictamente necesarias, esta necesidad, excluyendo todo exámen sobre la utilidad ó conveniencia de los medios, hace supérflua la segunda calificacion de *conveniente.* Si al contrario, tiene un sentido más amplio, la palabra *conveniente* tendria entónces un objeto particular; indicaria que los medios deben ser sinceros y apropiados al objeto que se propone la Constitucion.

En resúmen, el análisis escrupuloso de esta cláusula prueba que si ella no sirve para dar más extension á los poderes del Congreso, tampoco los limita; no debilita el derecho de la legislatura para tomar las medidas que le parezcan más convenientes á la ejecucion de los poderes constitucionales del Gobierno. El motivo de su insercion ha sido ciertamente prevenir toda duda sobre el derecho de la legislatura, en la variedad infinita de poderes secundarios que deben estar comprendidos implícitamente en la Constitucion, si se quiere tener un Gobierno real y no un fantasma.

Aquí es el lugar de hablar de otra especie de poderes implícitos, que han sido llamados con grande precision poderes derivados, puesto que derivan del conjunto de los poderes del Gobierno nacional. Nadie duda, por ejemplo, que si los Estados-Unidos adquieren por conquista un territorio vecino, el Gobierno nacional puede extender su jurisdiccion sobre este nuevo país. Podria considerarse tal vez este poder como el resultado del conjunto de los poderes del Gobierno nacional y de la naturaleza de una sociedad política, más bien que como una consecuencia de los poderes expresamente acordados. Se podria tambien considerarle como una consecuencia del poder de hacer la guerra.

Hay todavía otros ejemplos de poderes derivados; la Constitucion no presenta en ninguna parte á los Estados-Unidos como un sér soberano, teniendo capacidad legal para perseguir en justicia, aun cuando se haya dado á los tribunales nacionales jurisdiccion en las controversias en que los Estados-Unidos estaban interesados. Los Estados-Unidos, en su capacidad política, tienen el derecho de contratar, aun cuando la Constitucion no contenga á este respecto ninguna disposicion expresa. Es tambien una consecuencia de su soberanía. De la misma manera tambien el Congreso tiene el derecho de castigar los delitos cometidos sobre buques de guerra por individuos extranjeros al servicio militar y naval de los Estados-Unidos, sea que los buques se encuentren en puerto ó en la mar, porque á bordo de un buque del Estado, la jurisdiccion pertenece al soberano.

En el silencio de la ley se encuentran, por induccion, no solo poderes de accion, sino tambien negaciones de

poder; por ejemplo, las exenciones de la jurisdiccion de los Estados, lo mismo que los colectores de impuestos, los correos y todas las instituciones generales por su naturaleza y que son otros tantos ejemplos de esas exenciones. Nadie duda que estos empleados están libres de toda dependencia de los Estados, en la esfera de sus deberes, aun cuando la exencion no repose esencialmente sobre ningun texto; resulta implícitamente de la mayor parte de los actos del Congreso que han fundado estos establecimientos y está garantida por el poder judicial.

El que debe proveer á la conservacion de un puesto militar, no puede estar impedido para hacer sus compras en un Estado ó atravesar otro, trasportando provisiones á los lugares donde las tropas están acuarteladas. Estos poderes incidentales emanan necesariamente de la supremacía de los poderes de la Union.

Seria imposible determinar las numerosas circunstancias en que el Congreso puede en su marcha gubernamental, emplear medios implícitos para llegar á la ejecucion de sus obligaciones; no obstante, insistiremos sobre ciertas medidas importantes, que han sido frecuentemente atacadas porque traspasan los límites de los poderes del Congreso, especialmente el derecho de establecer bancos, proveer á las mejoras interiores, crear caminos, etc., etc.

CAPITULO XXVII

PODERES IMPLICITOS.—BANCO NACIONAL

Establecimiento del Banco en 1791.—Exposicion de las doctrinas contrarias al establecimiento de un Banco Nacional.—Exposicion de las razones favorables.

Una de las más importantes medidas que han suscitado cuestiones de derecho constitucional, es la acta constitutiva del Banco de los Estados-Unidos en 1791. Esta cuestion ha sido frecuentemente debatida despues, y aun cuando la medida haya sido aprobada en diferentes ocasiones por el Congreso, por el poder Ejecutivo, por el poder judicial y aun por la mayor parte de los Estados; sin embargo, todavía ahora se podria considerarla bajo el punto de vista constitucional, como si fuese enteramente nueva y no hubiese sido controvertida ántes.

Es imposible hoy considerar esta cuestion como una cuestion pendiente; de otra manera, la Constitucion permaneceria siempre como un texto mal definido, sin atributos permanentes, sometido á los cambios de opinion y de doctrina y entregado á las pasiones de los partidos. Si la Constitucion fuese solamente lo que el Gobierno del dia

deseara que fuese, si debiera revestir todas las formas que convinieran á las teorías y á las opiniones de los hombres políticos, á medida que se suceden en el manejo de los negocios, su verdadero valor seria difícil de determinar. No habria certeza, ni uniformidad, ni seguridad; soportaria variaciones infinitas, la experiencia del pasado no podria servir de guía, ni el porvenir tendria garantía alguna de estabilidad. Semejante estado de cosas seria el derrocamiento de las leyes y atraeria sobre el país las desgracias que son siempre la consecuencia inevitable de la incertidumbre en las leyes fundamentales de un Gobierno.

Las razones contra la legalidad de un banco nacional, han sido suficientemente desenvueltas en las observaciones precedentes. Ellas giran en parte sobre la interpretacion demasiado estrecha del artículo que arregla los poderes implícitos *necesarios* y *convenientes* para la ejecucion de los poderes determinados del Congreso. El poder de establecer un banco, se decia, no está escrito en la Constitucion; además, todos los poderes determinados en ella pueden llevarse á ejecucion sin el concurso de un banco; de donde resulta que, no siendo necesario un banco, no está autorizado por la Constitucion. Está, sin embargo, demostrado que un banco daria gran facilidad para la percepcion de los impuestos. Si esto es exacto, preciso es confesar que la Constitucion no acuerda sinó los medios necesarios y no los medios solamente *convenientes* para la ejecucion de los poderes determinados. Si en la apreciacion de los medios se acordase una mayor latitud, continúan los adversarios, ella daria á los poderes determinados una extension demasiado considerable; pero entón-

ces se hace evidente que la Constitucion acuerda al Congreso, solamente aquellos medios sin los cuales el poder seria ilusorio.

La utilidad de la medida no puede ser completamente desmentida. Se reconoce que los billetes de banco son valores de circulacion más fácil que los mandatos sobre el tesoro. Pero se agrega que, una ligera diferencia en el grado de facilidad no puede constituir la necesidad á que se refiere la Constitucion. Por otra parte, los bancos locales actualmente existentes, son aptos y perfectamente dispuestos para encargarse de los negocios del Gobierno; es claro entónces que no hay necesidad de tener un banco nacional.

Y aun cuando el establecimiento de un banco nacional ofreciese mayores facilidades en las relaciones, no se deduciria de esto que hubiese el derecho de establecerlo, ó que faltando ésta se trabase la marcha de los negocios públicos. ¿Se puede suponer que la Constitucion haya entendido en favor de una utilidad tan pueril, acordar al Congreso el poder de infringir las más antiguas leyes de los Estados, como las leyes sobre *manos muertas*, *enajenacion*, etc.? Una necesidad inevitable solamente podria justificar semejante menosprecio de las leyes, que son, por decirlo así, las bases de todo nuestro sistema judicial.

Si el Congreso tuviese el derecho de crear una corporacion, podria crearla de todo género; no encontraria límite en parte alguna; aun podria establecer monopolios, porque la carta de que se trata es verdaderamente un monopolio.

Las razones con que se ha sostenido la legalidad del establecimiento de un banco nacional, pueden reasumirse

de la manera siguiente : los poderes confiados al Gobierno nacional son sin contradiccion soberanos. No se puede contestar que el poder de crear una corporacion pertenece á la soberanía. Tales son tambien los otros poderes legislativos, porque el poder de hacer las leyes sobre todos los objetos, es un poder soberano. Si el Gobierno nacional no tiene la facultad de crear una corporacion, porque esto es ejercer un poder soberano, preciso seria decir tambien por los mismos motivos, que no podria ejercer ningun poder legislativo. Estas solas consideraciones deberian poner término á todas esas investigaciones abstractas, para saber si el Gobierno nacional tiene el poder de crear una corporacion, es decir, de dar á una ó varias personas una capacidad legal, perfectamente distinta de su capacidad natural ; porque, si es un poder inherente á la soberanía, como ha sido ya reconocido, debe necesariamente pertenecer al Gobierno nacional en sus relaciones con los objetos que que le son confiados. Una sola distincion nos parece admisible : siempre que la autoridad de un gobierno es absoluta, puede crear corporaciones para cualquier objeto ; pero cuando esta misma autoridad es moderada y restringida á ciertos objetos, ésta no puede crear corporaciones sino para los casos previstos. No puede negarse que del mismo modo que se han acordado poderes expresos, han podido acordarse poderes implícitos. Se deduce que el poder de crear corporaciones puede ser implícito, como cualquier otro medio de ejecutar un poder determinado. La única cuestion es, saber si es en verdad un medio de ejecucion y si tiene algunas relaciones naturales con las atribuciones del Gobierno nacional. Así, el Congreso no podria crear una corporacion para vigilar la policía de la ciudad de

Filadelfia, por la sencilla razon de que no tiene el poder de reglamentar la policía de aquella ciudad. Pero si tuviese el poder de reglamentar la policía de aquella ciudad, podria sin duda alguna crear una corporacion con ese objeto.

Un error hay en los razonamientos sobre este asunto. Se ha querido representar una corporacion como un sér aparte é independiente, miéntras que una corporacion no es en realidad sino una capacidad legal, una calificacion, en una palabra, un medio para llegar á ciertos fines; y el poder de crearlo no es sino un poder implícito é incidental. Se establece una corporacion para administrar la caridad, pero no se dirigen á la caridad pública para fundar una corporacion. Nunca se ha construido una ciudad con el pensamiento único de tener una corporacion, sino que se han instituido corporaciones para facilitar los medios de gobierno. Así, una compañía mercantil se forma en el interes de un cierto ramo de comercio: la explotacion de un comercio es el verdadero objeto; la asociacion para reunir capitales no es más que el primer medio. Si esta asociacion se organiza en corporacion, es únicamente para facilitar y asegurar su influencia en la ejecucion de sus proyetos. No se usa jamás del poder de crear una corporacion, sino para llegar á un objeto determinado. No hay, pues, ni la sombra de una razon, en pretender que este poder no sea considerado como un poder accesorio de los poderes expresos y como un modo de asegurar su ejecucion.

Verdad es que, no encontramos entre los poderes enumerados, el de establecer un banco ni el de crear una corporacion; pero encontramos los poderes para crear y percibir los impuestos; hacer empréstitos, reglamentar el

comercio, declarar y hacer la guerra, y levantar y mantener fuerzas de tierra y de mar. Luego, si un banco es un medio conveniente para ejercer uno de estos poderes, fuerza es convenir en que está implícitamente acordado como los otros. Si este medio es *necesario y conveniente*, para asegurar la ejecucion de uno de ellos ¿se podria contestar á la autoridad el derecho de usarlo? Si se hubiera tenido la intencion de hacer un poder distinto é independiente que no tuviese relacion con los otros, entónces habria habido conveniencia en darlo en términos expresos, porque sin eso no existiria. Habia sido propuesto en la Convencion dar el poder de *acordar en general cartas de corporacion en los casos en que el bien público exigiera su creacion; y en fin, de acordar patentes de corporacion para los canales*, etc. Si una de estas proposiciones hubiera sido adoptada, habria habido conveniencia en acordar el poder en términos expresos. En cuanto á las dos primeras proposiciones, siendo ese poder general é ilimitado, habria sido mucho más amplio que ningun otro de los poderes determinados; y en cuanto á la última, el podér que hubiera resultado habria sido mucho más considerable que ningun otro poder *implícito*. Pero, el rechazar estas proposiciones no prueba que el Congreso no puede crear una corporacion, como poder subordinado á los otros poderes expresos; prueba solamente que no tiene el poder independiente de crear las corporaciones fuera de los poderes expresos.

Es claro que la Convencion no podia haber tenido la intencion de quitar al Gobierno, para todos los casos, la facultad de crear corporaciones. De otra manera, ¿cómo podria instituir los gobiernos locales, que no son otra cosa que corporaciones creadas por el Congreso? No se en-

cuentra en ninguna parte que el Congreso tenga un poder expreso para instituirlos; pero durante la Confederacion el Congreso consagró su establecimiento por la famosa ordenanza de 1787; y despues bajo la Constitucion, el Congreso, sin oposicion y con la aprobacion universal de la nacion, ha creado de tiempo en tiempo los gobiernos locales. El Congreso goza implícitamente de este poder, como necesario y conveniente para el ejercicio de un poder expreso, por el cual, el Gobierno general tiene el deber de reglamentar los gobiernos locales de los territorios de la Union. En la Convencion, dos proposiciones se hicieron y pasaron á comision, al mismo tiempo que dos proposiciones hechas anteriormente, y que tenian por objeto, la una acordar cartas para disponer de todas las tierras baldías de la Union, y la otra para establecer gobiernos provisorios en los nuevos territorios. Estas dos proposiciones tuvieron la misma suerte que las dos proposiciones relativas á las corporaciones. ¿Qué se pensaria de una argumentacion que tendiera á probar que el Congreso no tiene el poder de establecer gobiernos locales, por la razon de que estas dos proposiciones fueron abandonadas ó rechazadas en el seno de la Convencion?

No es por otra parte el único caso en que el Gobierno tenga el derecho de crear corporaciones. En el poder de aceptar una cesion de territorio para establecer el asiento del Gobierno y ejercer una legislacion exclusiva, está incontestablemente comprendida la facultad de erigir corporaciones, no solamente públicas sino particulares. Este poder ha sido constantemente ejercido, y no se ha pretendido jamás que fuese inconstitucional; ha podido ser ejercido como incidente en el poder legislativo general.

Es fácil de probar, hasta la evidencia, que el establecimiento de un banco nacional es una medida propia para asegurar el ejercicio de algunos de los poderes expresos y que una corporacion es el mejor medio para lograrlo. El establecimiento de un banco tiene ciertamente relacion, más ó ménos directa, con el poder de crear impuestos, contraer empréstitos, reglamentar el comercio entre los Estados, levantar y mantener tropas de tierra y de mar. Se podria agregar que un banco tiene muy grande influencia sobre la circulacion monetaria entre los Estados, que es uno de los medios de que los gobiernos se sirven ordinariamente en sus operaciones financieras, y actualmente no es posible desconocer que no existe ninguno más apropiado, más útil y más indispensable para las operaciones de hacienda de los Estados-Unidos. Estas razones son tan conocidas por todos los estadistas capaces é ilustrados, que seria perder el tiempo quererlo probar por una exposicion minuciosa é indicar todos los puntos en que esta medida toca á los diversos ramos de gobierno.

Si se admite que el Congreso pueda legalmente establecer un banco, debe poder conferirle las atribuciones que lo habiliten para las operaciones financieras. Sin duda hay el derecho de apropiarla á este fin, de la manera más conveniente. Nadie puede pretender que crear un capital, tener una caja, prestar dinero, emitir billetes de banco, recibir depósitos y tener empleados para el manejo de estos negocios, no sean atribuciones útiles y apropiadas al fin que se propone el banco. Estas facultades son generalmente acordadas á los bancos de los Estados, porque facilitan sus operaciones: pretender que un banco

existiese sin ellas, seria un contrasentido. ¿Qué autoridad si no es el Congreso podria determinar las atribuciones de un banco, desde el momento que todas son necesarias para hacerlo un instrumento útil? Nadie puede decir que tal ó cual disposicion en una carta pública, es inútil ó poco conveniente, desde el momento que todas tienden á un fin determinado. Quitado un banco, su comercio, sus negocios y su principio vital quedan destruidos. La forma subsistirá, pero el fondo no existirá ya más. Todas las atribuciones del banco están dispuestas de modo que puedan dar á sus operaciones financieras y á sus negocios la mayor eficacia. . . .

En cuanto á la otra objecion de que el mismo fin podria alcanzarse por los bancos locales, basta observar que en ninguna parte de la Constitucion se encuentra el vestigio de que haya habido la intencion de colocar ninguno de los grandes poderes federales bajo la dependencia de los Estados y de sus instituciones. Los grandes poderes deben tener medios propios de asegurar su ejercicio, y seria singularmente extraño hacerlos depender de instituciones particulares. Si el Congreso tiene el derecho de emplear los bancos locales, de ahí se deduce que estando en libertad de elegir sus medios, pueda, de preferencia á los bancos locales, servirse de un banco nacional para el manejo de sus operaciones financieras. Probar que puede servirse de un medio, no es probar que le sea prohibido servirse legalmente de otro.

Los diferentes poderes del Gobierno, legislativo, ejecutivo y judicial, han sido llamados varias veces á fallar sobre esta materia. Los Estados han dado su asentimiento, y la mayoría ha sostenido siempre al Gobierno.

Si la cuestion no está considerada como resuelta, no puede decirse que no lo será nunca. [1]

---

1 La cuestion está, en efecto, decidida hoy, pero desgraciadamente en contra de la opinion tan sábia de M. de Story: el banco de los Estados-Unidos ha acabado por sucumbir bajo las violencias del espíritu de partido. Antes hemos recordado sumariamente la faz principal de esta lucha, y cómo el Presidente Jackson habia cortado bruscamente la discusion.

CAPITULO XXVIII

PODERES IMPLICITOS.—MEJORAS INTERIORES

Aplicacion del producto de los impuestos á las mejoras interiores. —El Congreso puede mandar ejecutar mejoras.—Distincion.—Objeciones.—Los Estados conservan jurisdiccion sobre los establecimientos de utilidad pública, ejecutados en su territorio por el Congreso.

Otra cuestion que durante mucho tiempo se agitó por los estadistas del país, fué la de saber si el Congreso tenia derecho de mandar hacer caminos, canales y otras mejoras interiores.

Esta materia, en cuanto se relaciona al derecho de afectar capitales á las mejoras interiores, ha sido ya examinada en el análisis que hemos hecho del derecho de establecer y percibir los impuestos. La cuestion fué entónces resuelta en el sentido de que el Gobierno tiene el derecho de destinar capitales, no solamente á la mejora de las corrientes de los rios, de los puertos, á la construccion de muelles, al fomento de la navegacion, á la construccion de los fuertes, faros, etc., sino aun á la construccion de canales, de caminos y otros establecimientos del mismo género. Los únicos límites de ese poder se encuen-

tran en los términos de la Constitucion; es preciso que todos estos objetos tengan por fin la defensa comun ó el bienestar general. No hay distincion que hacer entre los objetos de un carácter ó de un uso local y los objetos que sirven al bienestar de todos los Estados. Si se trata de objetos puramente locales, el Congreso no puede constitucionalmente afectar capitales; pero desde el momento en que se trata de objetos de un interes general, no hay que investigar si el establecimiento, bajo el punto de vista de la localidad, se encuentra en uno ó varios Estados, si es de grande ó de pequeña extension; todo depende de su carácter y del grado de utilidad que tenga.

Se ha sostenido tambien que la Constitucion daba al Congreso no solamente el derecho de afectar capitales, sino que ella le autorizaba, además, á emprender un sistema de mejoras interiores, siempre que tales mejoras entrasen en la clase de los poderes expresos.

No basta, en efecto, que las empresas tengan un carácter de utilidad pública; es necesario que se encuentren tambien en el dominio de los poderes expresos. La diferencia entre este poder y la facultad de una simple aplicacion de fondos, consiste en que el Congreso tiene sin contradiccion el derecho de afectar las cantidades de que se disponga á todas las empresas de utilidad pública; pero que para la creacion de nuevos establecimientos, está obligado á examinar si pueden ser considerados como emanados de un poder expreso. El Congreso puede, en consecuencia, autorizar la construccion de canales, pues que sus atribuciones le permiten reglamentar y facilitar las relaciones comerciales. Puede construir faros y muelles en el interes de la navegacion. Puede comprar y cons-

truir oficinas para las aduanas, almacenes, etc., pues que tiene el poder de crear y percibir los derechos. Puede, además, construir fuertes, arsenales, etc., desde que tiene tambien el derecho de hacer la guerra.

Por la misma razon, el Congreso puede construir caminos estratégicos, y por consecuencia, adquirir derechos sobre el suelo mismo. Tendrá tambien el derecho de hacer reparaciones en estos caminos, y de separar todo género de obstáculos. Sin embargo, este poder del Congreso no excluye la jurisdiccion del Estado sobre cuyo territorio existan esos establecimientos. Tomemos el ejemplo de un camino estratégico. Seguramente un Estado no podria ni ordenar reparaciones ni impedir la circulacion de manera alguna, pero su jurisdiccion subsistirá intacta. Podrá castigar los crímenes cometidos sobre aquel camino, y bajo otros aspectos todavía, conservará su soberanía. El derecho sobre el suélo será del Estado ó de los particulares, y solo el derecho de uso pertenecerá al Gobierno nacional. Hay una muy grande diferencia entre el ejercicio de un poder, que excluye enteramente la jurisdiccion de los Estados y el de un poder que, reservando al Gobierno nacional el derecho de mantener lo que existe, conserva, sin embargo, los derechos de los Estados.

Resulta de todo esto que el Congreso puede solamente autorizar las construcciones que entran en la esfera de los poderes que le han sido acordados por la Constitucion.

La resistencia á esta ampliacion del poder del Congreso se basa, sobre todo, en la argumentacion que no admite sino una interpretacion estrecha y limitada de la Constitucion. Se dice que tal poder no está comprendido entre los establecidos por la Constitucion y que no podria

hacerse derivar como medio secundario. ¿El poder de reglamentar el comercio, no podria, pues, extenderse á la facultad de establecer caminos y de facilitar la circulacion por diferentes medios? Se pretende que esto seria ir demasiado léjos y que seria incompatible con la naturaleza de la Constitucion. En el hecho, el Congreso ha adoptado siempre la interpretacion amplia; la interpretacion limitada no ha sido seguida sino en ciertas ocasiones por el departamento ejecutivo. En el estado actual de la cuestion, el comentador debe abstenerse y dejar al lector el cuidado de decidir segun sus propias opiniones.

Se ha preguntado todavía si el Congreso podria hacer una ley que acordase la preferencia y prioridad de pago en los casos de muerte, de insolvencia ó de quiebra de sus deudores fuera del territorio de la Union. Ha sido resuelto despues de madura deliberacion que el Congreso poseia ese poder. Es un poder "necesario y conveniente" para el ejercicio de las otras facultades del Gobierno. El Gobierno debe pagar las deudas de la Union, y debe tener á su disposicion los medios necesarios para alcanzar ese fin. Puede comprar y emitir billetes, tomar todas las precauciones y hacer todos los reglamentos que puedan garantir su trasmision. De la misma manera puede hacer las leyes "necesarias" para el cobro de sus deudas. No se objetará contra este derecho de prioridad los derechos de soberanía de los Estados, relativamente á las medidas que pueden adoptar para garantirse contra toda especie de concusion de parte de sus empleados. Esta objecion, si se le diere alguna importancia, podria ser dirigida contra todos los poderes acordados por la Constitucion. Este mal, si mal fuese, es la

consecuencia necesaria de la influencia de las leyes de la Union sobre todos los objetos á que se extiende el poder legislativo del Congreso.

Es por consecuencia de esta misma autoridad que el Congreso tiene el derecho de citar en justicia ante sus propios tribunales; este derecho no se encuentra positivamente enunciado en parte alguna de la Constitucion; pero resulta evidentemente por induccion, de las cláusulas relativas al poder judicial. El Congreso no solamente tiene el derecho de autorizar las gestiones en nombre de los Estados-Unidos,[1] sino aun en el nombre del director general de postas ó en el de una persona real. Todos los poderes incidentes pertenecientes á la persona del soberano y relativos á la facultad de hacer tratados ó de ejercer acciones y apremios en tanto que no salgan de la órbita de los poderes del Gobierno, pertenecen á los Estados-Unidos como pertenecen á los demás soberanos. El derecho de hacer tratados y de gestionar en justicia, son poderes accesorios de la soberanía, y los Estados-Unidos siendo un cuerpo político, pueden en la esfera de los poderes constitucionales que les están confiados, ó por medio del departamento á que se relacionan esos poderes, concluir los contratos que no sean prohibidos por la ley, y proveer al ejercicio de estos poderes por medio de procesos y apremios judiciales.

Los poderes auxiliares y secundarios pertenecientes al Congreso, han sido ejercidos en un grandísimo número de casos. Pero el objeto de estas explicaciones es más bien señalar aquellos que han sido objeto de una discusion, que no los que hasta ahora no han sido atacados.

CAPITULO XXIX

PODERES IMPLICITOS DEL CONGRESO.—COMPRA DE TERRITORIO EXTRANJERO.—EMBARGO

Adquisicion de la Luisiana.—Cuestiones suscitadas con motivo de esta adquisicion.—¿El Congreso tiene el poder de aceptar y de pagar semejante adquisicion?—¿Tiene el poder de estipular la incorporacion de los habitantes á la Union?—Peligro de estos poderes para el mantenimiento de la Union.—Opinion de Jefferson á este respecto.—Embargo.—¿No es preciso distinguir el embargo temporal del embargo permanente?—¿El segundo no es la interrupcion de todo comercio y no está, por consecuencia, fuera del poder de reglamentar al comercio?—Leyes contra los tumultos y contra los extranjeros.

Los actos más importantes que hayan sido practicados por el Gobierno en virtud de los poderes implícitos y que pueden considerarse como la expresion más atrevida del sistema de interpretacion liberal, son: el embargo de 1807, la adquisicion de la Luisiana en 1803 y su admision en la Union como Estado. Es de observarse que estas medidas han sido propuestas, sostenidas y dirigidas por hombres conocidos como partidarios de una interpretacion limitada de la Constitucion.

Adquisicion de la Luisiana.—El tratado de 1803, contiene la cesion de este vasto territorio hecha por la Fran-

cia á los Estados-Unidos por la suma de once millones de dollars. En ese tratado se estipuló de parte de los Estados-Unidos, que los habitantes del territorio cedido serian incorporados en la Union, y que serian, segun los principios del derecho federal, admitidos al goce de todos los derechos, ventajas é inmunidades de los ciudadanos de los Estados-Unidos.

Es evidente que el tratado presentaba muchas cuestiones importantísimas, y cada una de ellas erizada de dificultades si se las hubiese examinado bajo el punto de vista de una interpretacion estricta. Primero, ¿los Estados-Unidos tenian el derecho de aceptar y de pagar la cesion? Segundo, en el caso en que lo hubieran tenido por la Constitucion, ¿podian estipular y efectuar la admision del nuevo territorio como Estado de la Union?

Compra de territorios extranjeros.—No se puede pretender que la adquisicion ó la cesion de un territorio extranjero entre en los poderes expresamente acordados por la Constitucion. Los autores de ella no han tenido en vista en parte alguna un poder semejante. Este poder seria por su naturaleza misma peligroso para la libertad, y en muchas ocasiones, susceptible de grandes abusos; hasta podria traer en su aplicacion la disolucion completa de la Union. Con este poder, el Congreso tendria el derecho de reunir al territorio de la Union otro territorio, cualquiera que fuesen su extension y su poder. Bajo el pretexto de una cesion, podriamos ser unidos nosotros mismos á un vecino ó á un rival más poderoso; podriamos ser envueltos en los intereses europeos y extranjeros y en contestaciones sin fin. Si el Congreso pudiese estipular la admision de otros Estados en la Union, la balan-

za de la Constitucion podria ser destruida y los antiguos Estados perderian su importancia. Seria ciertamente una cosa increible que poder tan desmedido haya podido ser confiado al Gobierno nacional con el consentimiento del pueblo de los antiguos Estados.

Si tal estado de cosas existe, es ciertamente imprevisto y resulta de un derecho de soberanía que debia ser limitado, contra el cual no se ha precavido suficientemente. El ejemplo de la cesion de la Luisiana es una demostracion concluyente de la exactitud de esta opinion. Se ha admitido en la Union un territorio inmenso, igual si no superior á todos los Estados juntos en la época de la paz de 1783. Esta union deberá forzosamente y por el progreso natural de las cosas, cambiar del todo la balanza del poder en la Union y trasportar al Oeste los importantes atributos de la soberanía. Si es verdad, como generalmente se dice, que una de las graves objeciones contra la Constitucion consistia en que el territorio de los Estados-Unidos era demasiado extenso para admitir un poder central ó nacional, se comprende ménos todavía que haya podido entrar en las miras de la nacion que pudiesen anexarse territorios extranjeros, pues que esta anexion misma aumentaria el peligro que se temia.

El poder de hacer tratados debe, pues, ser considerado como restringido á los objetos determinados por la Constitucion. Y aun cuando el Congreso tenga el derecho de admitir nuevos Estados en la Union, esto no puede entenderse sino con respecto á los territorios que pertenecian á los Estados-Unidos, y no se relaciona sino á los Estados que cuando esa disposicion de 1787, eran considerados como formados dentro de los antiguos límites.

La aplicacion de capitales á esta adquisicion de la Luisiana, es una cosa más grave todavía. Si se le quiere justificar diciendo que la defensa comun ó un interes general lo exigia, semejante justificacion no podria conciliarse con una interpretacion estricta de la Constitucion.[1] Seria necesario convenir en que el Congreso puede afectar capitales á todos los objetos de la misma categoría. Además, si se puede comprar un territorio, es preciso que,

---

1 En una carta del 7 de Setiembre de 1802, Jefferson expresa así su opinion sobre este asunto: "Siento toda la fuerza de sus observacio-"nes sobre el poder dado al Congreso por la Constitucion, para ad-"mitir en la Union nuevos Estados, sin que este poder se circunscri-"ba al territorio que constituia entónces los Estados-Unidos. Pero "cuando considero que los límites de los Estados-Unidos estaban "fijados de una manera precisa por el tratado de 1783, y que la "Constitucion ha sido, como ella misma lo declara, hecha para los "Estados-Unidos, no creo que haya tenido en aquella época la in-"tencion de permitir al Congreso admitiese en la Union nuevos "Estados, formados fuera del territorio para quien y bajo cuya auto-"ridad única se procedia entónces; yo no creo que haya entrado en "ese pensamiento autorizar la admision en el número de los Estados "de la Irlanda ó de la Holanda, y esa seria, sin embargo, la conse-"secuencia de su interpretacion. Cuando una proposicion es suscep-"tible de dos interpretaciones, la una segura y la otra peligrosa, la "una precisa y la otra indefinida, yo prefiero la primera á la segunda."

En otra carta, fecha 12 de Agosto de 1803, completaba su pensamiento, indicando la marcha que le parecia más legal. "Es preciso, "diee, que el tratado sea presentado á las dos Cámaras, porque am-"bas tienen importantes funciones que llenar en esta ocasion. Pre-"sumo que considerarán como un deber hácia el país ratificarle y "pagar las sumas convenidas, á fin de asegurarse una ventaja que "seria probablemente fuera de su poder obtener de otra manera. Pe-"ro creo, tambien, que deben apelar á la nacion para que ella aprue-"be y confirme por un articulo adicional á la Constitucion un acto que

para gobernarlo, el Congreso pueda establecer un gobierno territorial; y ¿cómo tendria este derecho si se le contesta aun el derecho de crear corporaciones?

Tales son las objeciones que se han suscitado contra la cesion de la Luisiana y contra todas las medidas que tengan por objeto la ejecucion del tratado. Los partidarios de ese tratado se veian obligados á admitir la doctrina de que el derecho de adquisicion estaba implícitamente comprendido en la soberanía nacional, y que era una consecuencia de los poderes conferidos por la Constitucion al Congreso; que la aplicacion que habia sido hecha podia justificarse por la obligacion impuesta al Con-

---

"la nacion no habia autorizado préviamente. La Constitucion no nos "ha dado el poder de ocupar territorios extranjeros, y todavía ménos "de incorporar á nuestra Union naciones extranjeras. El poder Ejecutivo, aprovechando la ocasion fugitiva de concluir un convenio "ventajoso al país, ha obrado fuera de los límites de la Constitucion.

"La legislatura debe, pues, rechazar las sutilezas metafísicas, y tomando sobre sí como un fiel servidor ratificar esta Convencion, pagar su precio y venir en seguida á someterse al juicio del país, por "haber hecho sin su autorizacion, en su interes, lo que él mismo "habria hecho si hubiese estado en situacion de obrar. Es el caso de "un tutor que hubiese empleado el dinero de su pupilo en la adqui"sicion de un terreno importante, lindero con la propiedad de éste, y "que llegado á su mayor edad aquel le dijera:

"Hé aquí lo que he hecho por vuestro bien; no pretendo haber te"nido el derecho de ligaros, podeis desaprobarme y dejarme en el "compromiso; pero he pensado que era de mi deber correr el riesgo "por vos." No seremos desaprobados por la nacion, y el acto de in"demnidad que pasará á nuestro favor, léjos de debilitar la Constitu"cion, la fortificará marcando más distintamente sus rasgos."

(*Extraits des Mémoires et de la Correspondance de Jefferson, publiés par L. P. Conseil, t. II, p. 60, 62*).

greso de proveer al bienestar general y á la defensa comun. En una palabra, se ve que, esta medida no se justifica sino por una amplia interpretacion del pacto federal.

Embargo.—Otro ejemplo de una aplicacion extraordinaria de los poderes accesorios del Gobierno y de que hemos hablado ya ántes, es el *embargo* ordenado por el Presidente Jefferson en 1807. Esa medida ha sido presentada como un medio de salud para nuestros buques, nuestra marina y nuestras mercaderías, en momentos en que las guerras de Europa se hacian amenazadoras para su seguridad.

Se ha agregado que era "una medida de precaucion "exigida por las circunstancias, sin carácter alguno de "hostilidad hácia ninguna de las naciones beligerantes." No se le podia considerar, por consiguiente, como un preliminar de guerra. Cuando más podia colocársele en la categoría de las medidas que tienen por objeto reglamentar el comercio. El acto del *embargo* se extendia sobre todos los buques en los puertos de los Estados-Unidos, ó las plazas y puertos extranjeros. La duracion era ilimitada, y no podia ser revocada sino por un nuevo acto del Congreso, y por el consentimiento de ambas ramas del poder legislativo.

Sin embargo, nadie puede razonablemente poner en duda que, un embargo que suspende las relaciones mercantiles por un tiempo limitado, no sea perfectamente lícito segun la Constitucion. Pero la dificultad era saber si el Congreso, aun teniendo el poder de reglamentar el comercio, podia válidamente suspender y prohibir todo comercio con las naciones extranjeras, por un acto permanente de ilimitada duracion. Este punto fué sériamente

contestado, principalmente por los Estados del Este. Se apeló al poder judicial, y cuando éste hubo declarado que, un *embargo* permanente era constitucional, fuerza fué cesar en las reclamaciones, aun cuando los Estados del Este tuviesen que sufrir de esta medida mucho más que los otros. El argumento de que se sirvieron consistia en decir que, el poder de reglamentar el comercio, no podia comprender el de prohibirlo y anularlo. Se respondia á esto que el poder del Congreso, siendo soberano, podia en las relaciones comerciales ordenar restricciones, aun ilimitadas, desde que la Constitucion se lo acuerda.

Por otra parte, nunca se ha negado que este acto tocaba á los últimos límites del poder constitucional, y que no se podia justificar sino por la más amplia interpretacion de la Constitucion.

A pesar de esto, el *embargo* fué una medida elogiada y sostenida por los partidarios de la interpretacion estricta, y el pueblo la sostuvo porque la creyó útil á sus intereses y necesaria á la salud de la Union.

Tenemos todavía que examinar una ó dos medidas políticas cuya constitucionalidad ha sido contestada, pero que por su carácter transitorio no han dejado rastros en la jurisprudencia del país. Queremos hablar de las leyes contra la sedicion y contra los extranjeros, promulgadas ambas en 1788, y abrogadas muy poco despues por la espiracion del término con que habian sido sancionadas.

En aquella época, esas dos leyes fueron atacadas y defendidas con igual vigor, bajo el aspecto de su legalidad. Se decia para justificarlas que emanaban del derecho que tenia el Gobierno á su propia conservacion y del deber

que le estaba impuesto de proteger á los funcionarios en el ejercicio de sus funciones.

Sus adversarios las atacaban como contrarias á la letra y al espíritu de la Constitucion, y como incompatibles en sus principios con los derechos de los ciudadanos y la libertad de la prensa. La ley contra los extranjeros fué denunciada como conteniendo un poder no comprendido en la Constitucion, y como dando al poder Ejecutivo funciones legislativas y judiciales: se presentaba esta union como subversiva de los verdaderos principios de un gobierno libre, y contraria al espíritu y á los términos formales de la Constitucion. Se agregaba que la ley contra la sedicion (tumulto, motin, disturbio), se prestaba á las mismas objeciones y se encontraba formalmente prevista y contradicha por una enmienda de la Constitucion, sobre la cual tendremos ocasion de volver despues. Este rápido bosquejo nos parece suficiente con respecto á medidas que probablemente no serán renovadas, y que han sido atacadas y defendidas por argumentos que ya hemos tenido ocasion de examinar.

CAPITULO XXX

PODER DEL CONGRESO PARA CASTIGAR LA TRAICION

Este poder debe pertenecer implícitamente á todo Gobierno.—Razones que lo hicieron acordar de una manera expresa.—Rigores de la pena de alta traicion, segun el derecho comun.—Inutilidad é injusticia de esos rigores.

Aquí se termina la seccion que trata de los poderes del Congreso. Hay todavía algunas cláusulas desprendidas y que conciernen á otros poderes delegados al Congreso, sin que se perciba ninguna razon aparente de esta separacion. Como nos ha parecido conveniente presentar el conjunto de los poderes del Congreso, vamos á analizar inmediatamente esos otros poderes aun cuando no sea conforme al plan de este libro.

La seccion 3 del artículo III, da la definicion constitucional del crímen de alta traicion, que reservamos para un exámen ulterior. Dice en seguida:

"*El Congreso tendrá facultad para designar el castigo de la traicion, pero las consecuencias de la pena no serán trascendentales á la familia ó descendientes.*"

La conveniencia de dar al Gobierno nacional el derecho de castigar el crímen de alta traicion hácia los Estados-

Unidos, nunca fué negado por los que querian constituir un Gobierno nacional y negar su existencia. Si este poder no habia sido expresamente estipulado, era necesario considerarlo como comprendido en los otros; sin esto, todos los poderes del Gobierno nacional habrian podido ser impunemente violados. Pero dos motivos han contribuido probablemente á hacer de él un poder expreso. El primero fué no dejar interpretar por induccion si la traicion debia ser castigada de muerte, segun la regla general del derecho comun y con todos los accesorios bárbaros que él habia establecido, más bien que remitirse á la prudencia del Congreso. El segundo, fué limitar la naturaleza y el efecto de la pena, para que ella no pueda nunca producir infamia, ni confiscacion, despues de la muerte del criminal.

Hé aquí, segun el juez Blackstone, el castigo del crímen de alta traicion, tal cual está fijado por el derecho comun de Inglaterra:

"1ª El criminal será arrastado á la horca, sin ser trasportado ni conducido, aunque ordinariamente por una indulgencia que casi se ha hecho ley, se acuerda al criminal algun tejido para evitarle el tormento de ser arrastrado sobre la tierra ó el empedrado.

"2ª Será ahorcado por el cuello, y en seguida lo sacarán vivo todavía de la horca.

"3ª Le arrancarán las entrañas del cuerpo, y serán quemadas, estando vivo todavía.

"4ª Se le cortará la cabeza, y su cuerpo se dividirá en cuatro partes.

"5ª La cabeza, así como las otras partes del cuerpo, serán puestas á disposicion del Rey."

Estos refinamientos de crueldad que serian contrarios al carácter de nuestra época, eran en otros tiempos ejecutados con escrupulosa exactitud. Acusan un espíritu salvaje y feroz, pronto á servir la venganza verdadera ó supuesta del poder real.—La pena que se aplica actualmente es la muerte por extrangulacion, pena seguramente más conforme á una sociedad civilizada.

Sabido es que, segun la ley comun, el crímen de alta traicion lleva consigo la infamia y la pérdida de los bienes del culpable. Por la infamia queda destruida la facultad de legar ó recibir por testamento, de suerte que, la persona convencida de alta traicion, no puede, ni heredar los bienes de sus padres, ni conservar los que posee, ni trasmitirlos por testamento á sus descendientes; y la facultad de poseer se extingue tan completamente, que, los títulos de posesion que de un modo cualquier se refiriesen á los derechos de la persona convencida, no tendrian valor alguno para su posteridad. Así, si el padre convencido de alta traicion es ejecutado, y el abuelo muere despues, el nieto no puede heredar los bienes de este último, atendido que su padre no ha podido trasmitirle derecho alguno, y que sin esa trasmision sus pretensiones son evidentemente mal fundadas. De esta manera el inocente es castigado por un crímen en que no ha tenido parte alguna, y la pena se extiende hasta sobre la generacion siguiente.

Para justificar esta severidad se ha dicho frecuentemente que el que comete un acto de alta traicion, rompe los vínculos de los deberes sociales, é incurre en la pérdida de todos sus derechos. El derecho de trasmitir su propiedad á otros, es uno de los más esenciales. Las penas que haya de sufrir la posteridad misma del criminal á la par de él,

contribuirán á contener á los hombres, no porque despierten en ellos el sentimiento de su deber, sino porque interesarán á todos los miembros de la familia en oponerse á la consumacion de semejantes crímenes.

Sin embargo, estas razones son poco satisfactorias, porque se hiere no solamente al criminal sino tambien á sus descendientes inocentes; no solamente se les condena á la vergüenza inherente á estos crímenes odiosos, sino que además se les despoja de todos los derechos y privilegios que gozan los demás ciudadanos. Son tambien de mala política, porque estas víctimas desgraciadas perderán todo afecto por su país, se comprometerán fácilmente en empresas que tengan por objeto el derrocamiento del Gobierno, porque esperarán así vengar injurias hereditarias. Tales fueron, es de presumirse, los motivos que hicieron admitir esta cláusula en la Constitucion, sin ninguna oposicion séria.

CAPITULO XXXI

PODER DEL CONGRESO PARA DETERMINAR COMO LOS ACTOS PUBLICOS Y DOCUMENTOS DE UN ESTADO, HACEN FE Y DEBEN CUMPLIRSE EN LOS DEMAS ESTADOS.

Prueba de los juicios dados por los tribunales extranjeros.—De la ejecucion de estos juicios.—Variedad de sistemas á este respecto.—Principios admitidos en Inglaterra y América.—Distincion entre los Estados extranjeros en la Union y los Estados de la Union.—Sistema admitido antes de la revolucion de América.—Objeto de la cláusula de la Constitucion.—Legislacion sobre la materia.

La primera seccion del cuarto artículo dice: "Entera fé "y crédito será acordado en cada Estado á los actos pú- "blicos, registros y procedimientos judiciales de todos los "otros Estados. Y el Congreso puede por leyes genera- "les determinar el modo en que tales actos, registros y "procedimientos se probarán, y los efectos de ellos."

Sabido es que los juicios ó los actos públicos pasados en un país, no pueden ser invocados ante los tribunales de otro país, y que debe producirse la prueba, como de todo otro hecho, desde que se quiera presentarlos en un itigio. Sin embargo, la naturaleza de esta prueba y el modo de hacerla, dependen de las leyes positivas de los países donde se gestionan, y sabido es tambien la gran di-

versidad de prácticas que existen á este respecto en las diferentes naciones. En Inglaterra y en América, á pesar de las numerosas decisiones judiciales dadas sobre esta materia, subsisten todavía gran número de dificultades y mucha oscuridad.

A la cuestion de prueba se agrega tambien la de ejecucion de los juicios extranjeros, debidamente comprobados, llevados ante los tribunales de las demás naciones en accion ó en defensa.[1] A este respecto, las diferentes naciones no están de acuerdo en la teoría ni en la práctica: muchas de entre ellas, si no todas, pretenden que es preciso hacer efectivos tales juicios, pero admiten al mismo tiempo excepciones que destruyen toda la eficacia de estos juicios, y que sometiéndolos á la necesidad de pruebas secundarias, debilitan en gran parte su valor. No trataremos estas cuestiones de derecho público general, porque nos llevarian demasiado léjos.

Se ha admitido en Inglaterra y en América, como regla general del derecho comun, que los juicios extranjeros constituyen *prima facie*, la prueba de los derechos ó de los hechos sobre los cuales se pronuncian. Esta máxima, á lo ménos en Inglaterra, ha sido generalmente adoptada y muy frecuentemente sostenida en América, aun

1 Lo mejor nos parece para conocer bien este punto, remitirnos al sabio trabajo de M. Fœlix: *Traité du droite internationnel privé ou du conffit des lois des différentes nations en matières de droit privé.* Se encontrarán en el libro II, título VII, los principios admitidos en los Estados-Unidos en cuanto á la prueba de los actos legales en países extranjeros.—Los principios concernientes á la ejecucion de los actos de la jurisdiccion contenciosa; los efectos de los actos de la jurisdiccion voluntaria. En fin, la vía y modo de ejecucion en los Estados-Unidos.

cuando recientemente todavía se haya contestado su exactitud con razones muy plausibles.

Pero es preciso distinguir las sentencias ú otros actos judiciales emanados de los tribunales de los Estados de la Union, de aquellos pronunciados en los Estados extranjeros. Antes de la revolucion, las colonias eran consideradas como extranjeras entre sí, del mismo modo que las colonias inglesas con respecto á la metrópoli, y por consecuencia, sus sentencias eran consideradas como sentencias extranjeras. Resultaba que las sentencias de un tribunal de las colonias estaban sometidas á nuevo exámen, no solamente con respecto á la jurisdiccion del tribunal que las habia pronunciado, sino tambien en cuanto al fondo de la controversia, en los casos en que la causa hubiese sido considerada en Inglaterra como que debia someterse á una nueva revision. En muchas colonias, sin embargo, se hicieron leyes que colocaban las sentencias extranjeras sobre el mismo pié que las de sus propios tribunales, en cuanto al fondo de la contestacion, desde que la competencia del tribunal habia sido reconocida. El artículo de la Confederacion que se refiere á esta materia, sabiamente interpretado, significaba que las sentencias dadas en uno de los Estados, tendrian pleno y cumplido efecto en todos los otros, en el interes de la uniformidad y de la certeza de las leyes. Es probable que esta interpretacion no haya sido admitida por todos los Estados, durante la Confederacion, y que la modificacion introducida en la Constitucion, debia remediar este inconveniente.

La cláusula de la Constitucion se propone tres objetos diferentes: 1º—Dar fé y crédito á los actos judiciales de

los demás Estados; 2º—Determinar el modo en que deba probarse su autenticidad; 3º—Ordenar su ejecucion, prévia verificacion. El primer punto está fijado por la Constitucion misma; el segundo y el tercero deben ser reglamentados por el poder legislativo. [1]

---

1 Estos dos últimos puntos han sido reglamentados por las leyes de 26 de Mayo de 1790 y 27 de Marzo de 1804. Segun estas leyes, los actos de las Legislaturas de Estados se hacen auténticos por el sello de su Estado respectivo. Los registros y los actos judiciales de los tribunales de Estado son auténticos ante todos los otros tribunales de los Estados-Unidos con un certificado del escribano y el sello del tribunal.—Véase Kent. Comun. II, 118 y 120, y Story, "Traité du conflit des lois, § 609."

CAPITULO XXXII

ADMISION DE NUEVOS ESTADOS Y ADQUISICION DE TERRITORIO

Vacio de la Confederacion á este respecto.—¿A quién debian pertenecer las tierras de la Corona, á los Estados ó á la Union?—Cuestion resuelta por el desistimiento de los Estados.—Maximum y minimum de extension para la formacion de nuevos Estados.—Nota sobre las formalidades en uso para la venta de tierras públicas.—Situacion de las tierras públicas.

La seccion III del artículo IV contiene dos cláusulas distintas: "1º Nuevos Estados podrán ser admitidos por "el Congreso en esta Union, pero ningun Estado nue- "vo será formado ó erigido dentro de la jurisdiccion de "otro Estado; 2º Ni se formará ningun Estado por la "reunion de dos ó de más Estados, ó fracciones de Esta- "dos, sin el consentimiento de las legislaturas de los Es- "tados interesados y del Congreso."

En los artículos de la Confederacion no se encuentra ninguna disposicion relativa á este importante asunto. El Canadá debia ser admitido de derecho, en el acto de su adhesion, y ninguna otra colonia (lo que evidentemente significaba ninguna otra colonia Inglesa), podria ser admitida sin el consentimiento de nueve Estados. Parece que

los autores de esta Constitucion desconocieron completamente la eventualidad de la formacion de nuevos Estados en el seno mismo de la Union, ni aun habian pensado que la extension del territorio de varios Estados y su posicion geográfica, podria hacer necesaria su division. Una cuestion diferente pero igualmente importante se suscitó; á saber, á quién debian pertenecer los territorios vacantes poseidos por la Corona de Inglaterra, en la época de la revolucion. ¿Debian pertenecer á los Estados dentro de cuyos límites estaban? ¿Debian pertenecer á la Union, en virtud de su capacidad federativa? Este asunto dió lugar á largas y ardientes controversias que amenazaron turbar la paz y casi disolver el Gobierno federal.

Al fin, algunos Estados, entre los más interesados, vencidos por las vivas solicitaciones del Congreso, renunciaron á sus pretensiones.

Para comprometer á todos los Estados á que hicieran concesiones idénticas, el Congreso declaró que dispondria de estos territorios en beneficio de la Union,y que estableceria Estados que gozaran de los derechos soberanos de la libertad y de la independencia que tenian los demás Estados; que su extension no deberia ser ménos de 100 millas cuadradas, ni mayor de 150, y en fin, que los gastos hechos por el Estado desde el principio de la guerra para adquirir y mantener ese territorio, le serian reembolsados.

Sin duda teniendo en vista esos territorios, la cláusula actual de la Constitucion fué adoptada. La disposicion general, segun la que, ningun Estado nuevo puede formarse sin el consentimiento del Gobierno nacional, y el de los Estados que se encontraran interesados en este nuevo establecimiento, es conforme á los principios que deben pre-

sidir transacciones semejantes, y la disposicion particular que prohibe formar un Estado nuevo por la division de uno antiguo, sin el consentimiento de éste, tranquilizará los recelos de los grandes Estados, del mismo modo que la prohibicion de reunir dos Estados en uno solo, sin su consentimiento, tranquilizará á los pequeños Estados. Bajo el imperio de estas reglas, doce Estados nuevos fueron creados en el espacio de ménos de cuarenta años y admitidos en la Union bajo un pié de perfecta igualdad con los Estados originarios. Estando á la marcha de las cosas, se puede prever que en un corto número de años, los nuevos Estados sobrepujarán á los antiguos en poblacion y en poder.

CAPITULO XXXIII

GOBIERNO DE LOS TERRITORIOS

El derecho del Gobierno nacional á adquirir los territorios debe darle tambien el de gobernarlos.—Distincion en cuanto al origen de las adquisiciones: cesiones ó conquistas.—Otra distincion entre las leyes politicas y civiles.—La objecion de que el Gobierno no puede crear las corporaciones, no es aceptable.—El derecho acordado al Congreso sobre las tierras públicas, es exclusivo; es absoluto sino ha sido limitado por las cesiones.—El derecho del Congreso sobre las otras propiedades nacionales, fuertes, arsenales, etc., no es exclusivo.

"El Congreso podrá disponer y hacer los reglamentos "y tomar las medidas necesarias respecto á los territorios "ú otras propiedades pertenecientes á los Estados-Uni-"dos, y nada en esta Constitucion será interpretado de "modo que perjudique los derechos de los Estados-Uni-"dos ó de cualquier Estado particular." Esta última disposicion fué aumentada al poder dado al Congreso, probablemente con el objeto de calmar las susceptibilidades y celos de los nuevos Estados, respecto á la propiedad exclusiva de los territorios del Oeste. Esta disposicion tal vez ha sido tambien sugerida por la cláusula del artículo 4º de la Confederacion, en la que se decia que: "ningun

" Estado seria privado de parte alguna de su territorio en " beneficio de los Estados-Unidos."

Como el Gobierno nacional tiene el derecho de adquirir los territorios, ya por la conquista, ya por los tratados, debe tener como una consecuencia natural el poder de gobernar sus adquisiciones. El territorio adquirido no tiene título alguno para reclamar un gobierno individual, y no debe tampoco quedar sometido á la jurisdiccion particular de un Estado. Debe por consecuencia colocarse bajo la autoridad y la jurisdiccion de la Union, porque de otra manera no estaria sometido á ningun gobierno. Segun el uso generalmente establecido, en caso de conquista, si el país no ha sido enteramente sometido, se le considera solo como ocupado militarmente hasta que su estado sea definitivamente arreglado por un tratado de paz; pero durante todo el tiempo intermediario, permanece sometido al conquistador. En caso de confirmacion ó de cesion por un tratado se consolida la adquisicion, y el territorio cedido se hace parte de la nacion á que es anexado, ó segun los términos del tratado, ó segun la voluntad de su nuevo soberano. Las relaciones con el antiguo, se rompen enteramente, para formar otras con el nuevo. El acto que trasfiere la propiedad del país trasfiere tambien la sumision de los habitantes; pero las leyes generales que no son esencialmente políticas, continúan subsistiendo miéntras que no son modificadas por el soberano. Si el tratado estipula que los habitantes de ese territorio gozarán de los privilegios, derechos é inmunidades de los ciudadanos de los Estados-Unidos, el tratado es obligatorio á este respecto como ley del país. Puede dudarse que estos mismos efectos resulten del hecho solo de la incorporacion de

los habitantes á la Union por el tratado, y sin que hubiese habido á este respecto ninguna estipulacion expresa.

En todos los casos, no pueden gozar ni participar de los poderes políticos, ni de los poderes del gobierno general, en tanto que no sean Estados, y no hayan sido incorporados á la Union en esa calidad. Hasta ese momento el territorio permanece sumiso á la forma de gobierno que el Congreso quiera imponerle, en virtud de esta cláusula de la Constitucion.

En presencia de los términos generales de la Constitucion "adoptar los reglamentos y las medidas convenientes," nadie ha disputado al Congreso el derecho de crear los gobiernos de territorios en toda la extension del de los Estados-Unidos, y si se considera la ordenanza de 1787 y colocándose en el punto de vista de los redactores y del pueblo de los Estados en aquella época, es imposible dudar de que ese poder ha sido juzgado como indispensable para alcanzar el fin de las cesiones hechas por los Estados al Gobierno central. Tambien á pesar del carácter general y absoluto de la objecion recordada más arriba sobre el sentido de esos términos, y que consiste en decir que el Congreso no tiene poder alguno para constituir una corporacion, hemos visto que este poder mismo es una consecuencia del de reglamentar los territorios de los Estados-Unidos, y que aun es un medio propio para facilitar su ejercicio.

La forma de Gobierno en los territorios, depende enteramente de la voluntad del Congreso. [1] Como tiene

1 Una ley del Congreso de 3 de Marzo de 1817, dice que cada territorio de los Estados-Unidos, donde se halla establecido un gobierno

el derecho de constituir un gobierno territorial, puede darle los poderes legislativos, judiciales ó ejecutivos que crea convenientes: puede dar un poder legislativo general, sometido solamente á las leyes y á la Constitucion de los Estados-Unidos. Si la legislatura territorial ha recibido el poder de crear los tribunales, estos tribunales son estrictamente territoriales; no son *tribunales constitucionales*, investidos de la autoridad judicial definida por la Constitucion, sino tribunales *locales*, creados en virtud del derecho de soberanía que pertenece al Gobierno nacional ó en virtud de la cláusula de la Constitucion, que le da derecho para hacer todos los reglamentos necesarios á la administracion de los territorios. El poder dado al Congreso no está circunscrito al territorio de los Estados-Unidos, sino que se extiende tambien á las otras propiedades que puedan pertenecer á los Estados-Unidos; á lo ménos así es como la Constitucion ha sido interpretada y aplicada.

El poder del Congreso sobre las tierras públicas, es evidentemente exclusivo y universal y su legislacion no

---

temporal, segun la ordenanza de 30 de Julio de 1787, ó de otra ley del Congreso, tendrá derecho para enviar un delegado á la Cámara de representantes. Estos delegados, elegidos por dos años como los representantes, tendrán en la sesion voz consultiva, pero no tendrán voto. El Congreso ha adoptado una marcha casi uniforme para la administracion de los territorios. Miéntras que el número de los habitantes varones no llega á cinco mil, el Presidente de los Estados-Unidos gobierna el territorio; excediendo este número, la poblacion obtiene la facultad de hacer ella misma sus leyes, bajo la aprobacion del Gobierno y del Congreso, y en fin, cuando ha alcanzado el número de 40,000, el territorio tiene el derecho de pedir su elevacion al rango de Estado, y á ser, en esta calidad, parte de la Union.

está sometida á ningun exámen; es absoluta y general, á ménos que no haya sido limitada por las estipulaciones contenidas en las cesiones ó en la ordenanza de 1787. Pero el poder del Congreso para reglamentar las otras propiedades nacionales, como los fuertes, arsenales, almacenes etc., no es necesariamente exclusivo en todos estos casos, á ménos que no naya adquirido una jurisdiccion exclusiva, por una cesion expresa de los Estados. Si el Gobierno Nacional posee un fuerte, un arsenal ó un hospital, etc., etc., y si respecto á estos establecimientos no ha habido cesion, el Estado en donde se hallen situados, no ha perdido su jurisdiccion sobre ellos; al contrario, la conserva, siempre que no impida el ejercicio legal de los poderes del Gobierno nacional.

CAPITULO XXXIV

PROHIBICIONES Y LIMITACIONES DE LOS PODERES DEL CONGRESO

Trata de esclavos.—Libertad individual garantida por el HABEAS CORPUS.—La suspension de ella está limitada á varios casos.—BILLS OF ATTAINDER.—Leyes EX POST FACTO.—Títulos, nobleza y señales distintivas.—Prohibicion á los funcionarios de la Union de recibir recompensas ó regalos.—Publicacion de los estados de gastos.

Despues de haber pasado en revista los poderes del Congreso, nuestro asunto nos conduce directamente á las prohibiciones y restricciones que le son impuestas en la seccion IX del art. I de la Constitucion.. Varias de estas disposiciones han sido ya discutidas ántes, y no nos ocuparemos de ellas aquí.

La primera cláusula está concebida así:

"La inmigracion ó importacion de las personas que "algunos de los Estados existentes ahora creyese conve- "niente admitir, no será prohibida por el Congreso ántes "del año mil ochocientos ocho; pero un impuesto ó dere- "cho puede imponerse sobre esa importacion, no exce- "diendo de diez pesos por persona."

"El primer establecimiento permanente, dice Jefferson, [1]

---

1 *Mélanges politiques, estrait des memoires et correspondances de Jefferson, publiés par P. Conseil.*

data de 1607. No he encontrado mencion de negros en la colonia hasta el año 1650; un buque holandés trajo los primeros esclavos; despues de esto los ingleses continuaron haciendo ese comercio, y lo continuaron hasta la guerra de la revolucion. Este acontecimiento suspendió la importacion miéntras duraba, y habiendo ocupado constantemente los cuidados de la guerra á la Legislatura, solo fué en el año de 1778 cuando se tomó sobre este asunto una medida definitiva. Yo presenté en aquella época un proyecto de ley para prohibir toda importacion ulterior: fué adoptado sin oposicion, y detuvo así el aumento del mal por la importacion, dejando á los esfuerzos futuros el cuidado de abolirlo enteramente."

Es necesario decir en honor de la América, que ha sido la primera en los tiempos modernos que ha dado el ejemplo de la prohibicion y de la abolicion de la trata de esclavos. Se sabe que ántes de la revolucion algunas de las colonias se quejaban de que la introduccion de los esclavos hubiera sido fomentada por la Corona, y que se hubieran negado siempre las leyes prohibitivas á este respecto. Cuando la Convencion, se emitieron votos para obtener la ejecucion inmediata de la ley, llevando la abolicion á la importacion de esclavos, y el aplazamiento de esa ley fué recibido con repugnancia. Es fácil de explicar la restriccion de la cláusula y la manera como está expresada. Se debia considerar como un gran punto ganado en favor de la humanidad, abolir en el término de veinte años en toda la extension de los Estados-Unidos un tráfico que durante tan largo tiempo habia sido una mancha en la civilizacion moderna. "Seria una cosa feliz, " decia el *Federalista*, para los infortunados africanos si

"tuviesen á lo ménos la perspectiva de ser pronto libertados de la opresion de sus hermanos europeos." Recordemos aquí que en aquella época este horrible tráfico de los esclavos era fomentado por casi todos los Estados civilizados de la Europa, y sobre todo por la metrópoli. La América estaba sola entónces al herir de ignominia ese comercio, á pesar de todo el interes que podia tener en no cumplir este deber de humanidad.

La cláusula siguiente dice: "El privilegio del *habeas* "*corpus* no será suspendido, excepto en los casos de re- "belion ó invasion en que la seguridad pública lo re- "quiera."

Para comprender los términos de esta última cláusula es necesario referirse al derecho comun; solamente de esta manera llegaremos á la verdadera definicion del acto de *habeas corpus*. Hay en el derecho comun muchos actos llamados de *habeas corpus;* [1] pero el de que aquí se trata, es el famoso acto invocado ordinariamente en los ca-

---

1 Los diferentes actos de *habeas corpus* de que habla aquí M. Story y que han sido introducidos en los Estados-Unidos, á lo ménos en los Estados en que rige la ley comun de Inglaterra, son los siguientes:

1º *Habeas corpus ad respondendum:* es el acto por el que la parte demandante pide que el demandado encarcelado legalmente por causa juzgada, sea momentáneamente puesto en libertad para comparecer en otro asunto.

2º *Habeas corpus ad satisfaciendum:* es el acto por el cual un acreedor, queriendo ejecutar la sentencia, pide que su deudor, encarcelado ya por otra causa, comparezca ante un tribunal para interpelarlo en plena corte y no en su prision.

3º *Habeas corpus ad interrogandum, testificandum et deliberandum:* es el acto por el cual un preso es puesto momentáneamente en libertad para comparecer en justicia á efecto de interrogar ó de ser interrogado

sos de prision ilegal y conocido bajo el nombre de acta de *habeas corpus ad subjiciendum; acto dirigido* á la persona que detiene á otro, y por el cual se le ordena presente la persona de su detenido, indique el dia y el motivo del encarcelamiento ó de la detencion *ad faciendum, subjiciendum et recipiendum*, es decir, para hacer y para recibir todo lo que el juez ó el tribunal quiera resolver en la causa. Este acto es considerado con razon como el baluarte de la libertad individual, pues que sirve para declarar si una persona ha sido legalmente detenida y la causa de esta detencion. Si el motivo no parece suficiente, la persona citada está obligada á poner al preso en libettad inmediatamente. Este acto se interpreta de una manera lata y se aplica á toda especie de detencion; á los ojos de la ley toda especie de traba puesta á la libertad de un hombre, se considera como una prision, cualquiera que sea por otra parte el modo y el lugar.

Es incontestable que en ciertos casos la suspension momentánea de este acto puede justificarse; pero ha sucedido en otros países, especialmente en Inglaterra, suspenderlo bajo diferentes pretextos, y personas detenidas por simples sospechas, han sido voluntariamente, ó por olvido, largo tiempo detenidas. Conviene, por consiguiente, limitar la suspension á ciertos casos, como la rebelion

---

en un asunto; ó bien para trasferir este preso ante el tribunal competente, si se trata de juzgarle en nuevo proceso.

4º *Habeas corpus ad faciendum et recipiendum:* es el acto por el cual los tribunales superiores ordenan á los jueces inferiores presentar al preso legalmente encarcelado, con la fecha, la causa de la prision y el nombre del encarcelador, para someter la causa á la jurisdiccion superior. Este acto se llama frecuentemente *habeas corpus cum causa.*

ó la invasion, en las que la salud pública puede exigirlo. Semejante restriccion corta todos los abusos y todos los medios de opresion. Hasta ahora, ninguna suspension de este acto ha sido consentido ni autorizado por el Congreso. El Congreso, teniendo el poder de suspenderlo, debe, en consecuencia, ser juez de la oportunidad de la medida. [1]

El Congreso ha investido á los jueces de la Union con el derecho de expedir *writs de habeas corpus* en todos los casos de prision ordenados en virtud de las leyes de los Estados-Unidos. En todos los otros casos la magistratura de cada Estado solo es competente para pronunciar sobre la legalidad de una prision ordenada bajo la autoridad de las leyes particulares de ese Estado.

La misma cláusula dice: "Ningun proyecto de ley para condenar sin forma de juicio será aprobado, ni aceptada ninguna ley retroactiva."

Los *bills of attainder*, como se les llama en lenguaje técnico, son actos especiales emanados de la Legislatura

---

1 Para garantir más la libertad individual, Jefferson habia querido hacer admitir el principio siguiente: "Nadie será detenido en prision más de. . . . . dias, despues de haber pedido un *writ de habeas corpus* que le haya sido rehusado por el juez designado por la ley; ni más de. . . . . . dias, despues que un *writ* de este género haya sido presentado á la persona que tenga la guardia de la prision, sin que se haya dado una órden prévio exámen en forma para dejarle en estado de detencion ó ponerla en libertad; ni más de . . . . horas en un lugar cualquiera distante más de. . . . . millas de la residencia habitual de un juez, teniendo poder para expedir un *writ de habeas corpus*, y este *writ* no podrá ser suspendido por más de un año ni en paraje alguno distante más de . . . . . millas del Estado ó del lugar ocupado por los enemigos ó por los insurrectos." (*Correspondance de Jefferson publiée par Conseil, tom. I, pág. 183.*)

y que condenan á la pena capital á todo individuo supuesto culpable de alta traicion ó felonía, sin que la conviccion de tales crímenes resulte de la tramitacion judicial ordinaria. Si un *bill* pronuncia otra pena que la de muerte, se llama generalmente *bill of pains and penalites*. Pero parece, segun el sentido de la Constitucion, que los *bills of attainder* comprenden tambien los *bills of pains and penalites*, porque la Corte Suprema ha resuelto á este respecto que un *bills of attainder* podia herir á una persona en su vida solamente ó solo en sus bienes, ó producir sobre ella este doble efecto. En semejantes casos, la Legislatura se coloca sobre el poder judicial, pronunciando sobre la culpabilidad de un hombre sin observar las formas acostumbradas, y contentándose con las pruebas que puede encontrar, sin limitarse á la evidencia requerida en los procesos ordinarios. En todos estos casos la Legislatura ejerce el poder más elevado de la soberanía; poder, por decirlo así, irresponsable, guiada solamente por la necesidad ó la utilidad, y demasiado frecuentemente arrastrada por temores y sospechas sin fundamento. Semejantes actos han sido considerados frecuentemente por los Estados extranjeros como medios de política, y aun en Inglaterra han sido empleados de la manera más extravagante, condenando á los vivos como á los muertos y á los ausentes. Estos *bills* á menudo han sido pronunciados sin oir á la parte acusada, sin ninguna forma de prueba, y las más veces porque la ley ordinaria habria pronunciado la absolucion del acusado. La injusticia y la iniquidad de semejantes actos, son argumentos sin réplica contra la existencia de tal poder. En un Gobierno libre ese poder seria insoportable; entre las manos

de una faccion dominante serviria de instrumento para la ruina y la muerte de los mejores ciudadanos.

Los *bills* de esta naturaleza datan en Inglaterra de las épocas de guerra civil, de servidumbre ó de grande exaltacion política; épocas durante las cuales todas las naciones, libres ó esclavas, se sienten inclinadas á olvidar sus deberes y á pisotear los derechos y las libertades públicas.

Las leyes llamadas *ex post facto*, ó leyes retroactivas son de la misma categoría. Los términos *ex post facto*, en la acepcion más amplia, comprenden hasta cierto punto todas las leyes retrospectivas, las leyes que arreglan ó revisan los asuntos pasados en materia civil y criminal. Algunos jurisconsnltos han sostenido con argumentos dignos de atencion, que los términos de la Constitucion admitian una interpretacion semejante. Sin embargo, la opinion general se ha pronunciado por una interpretacion más restringida. Hoy dia se piensa que la prohibicion de hacer leyes *ex post facto*, no se extiende sino á las leyes penales, y que alcanza á toda ley por la cual un hecho es declarado crímen y castigado como tal, cuando este acto no estaba calificado de crímen en el momento de consumarlo; ó toda ley que agravase la pena ó exigiese pruebas de conviccion ménos fuertes que en la época de la perpetracion del crímen.

La cláusula 6ª de esta seccion dice: "Ningun dinero "se extraerá del tesoro sino en consecuencia de disposi- "ciones hechas pór ley, y de tiempo en tiempo se publi- "carán estados y cuentas regularizadas de las entradas y "salidas de todos los dineros públicos."

Esta disposicion es clara á primera vista. Está hecha

para asegurar la regularidad en el empleo de los fondos públicos. Como todas las contribuciones impuestas sobre el pueblo, así como las rentas procedentes de otras fuentes, deben ser aplicadas á los gastos públicos, á la amortizacion de la deuda y á los otros compromisos del Gobierno, es de una grande utilidad que el Congreso pueda decidir cuándo y cómo deban ser aplicados los fondos. Si fuese de otra manera, el poder Ejecutivo tendria un poder ilimitado sobre los recursos públicos y podria emplearlos á su arbitrio. El poder de revisar y de dirigir las operaciones financieras, es un obstáculo á las prodigalidades y á la dilapidacion de los fondos públicos. Es una cosa útil en una República vigilar el que los fondos públicos sean solamente afectados á objetos de una utilidad general, como la defensa comun ó el bienestar de todos.

El Congreso es el guardian del tesoro, y para hacer la responsabilidad completa, es preciso que se publiquen con regularidad cuadros de gastos y de rentas, á fin de que el pueblo sepa cuáles han sido los gastos, que conozca el objeto de ellos y quién los ha autorizado. La cláusula siguiente dice: "Ningun título de nobleza será concedido "por los Estados-Unidos, y ninguna persona que se ha- "lle ocupando un puesto productivo ó de confianza en su "administracion, podrá aceptar, sin el consentimiento del "Congreso, ningun presente, emolumento, empleo, ó títu- "lo de ninguna especie que sea, de ningun rey, príncipe "ni potencia extranjera."

Esta cláusula merece alguna atencion. Siendo la igualdad perfecta la base de nuestras instituciones, la prohibicion de toda creacion de títulos de nobleza parece ser útil, si no indispensable, al mantenimiento de este principio

importante. Establecer entre los ciudadanos distinciones de rango, seria crear una fuente de privilegios inícuos, y destruiria muy pronto ese espíritu de independencia y dignidad personal, que es la mejor garantía de un Gobierno republicano.

En cuanto á la cláusula concerniente á la aceptacion por los nacionales de títulos ó beneficios extranjeros, ella está redactada con un espíritu de justa desconfianza contra toda influencia extraña. Se ha contestado la utilidad práctica de esta medida; se ha creido que un patriota sincero no seria fácilmente seducido por un título y que por otra parte, un agente intrigante ó corrompido no seria detenido por restricciones legales. No obstante, esta medida es de grande importancia por cuanto impide á los funcionarios públicos llevar títulos ajenos que contribuirian á darles una importancia ficticia en el país.

CAPITULO XXXV

PROHIBICIONES Y RESTRICCIONES A LOS PODERES DE LOS ESTADOS

Los Estados no pueden hacer ningun tratado de paz, de alianza, etc. —Esta medida tiene por objeto mantener la armonia de la confederacion. —No pueden acordar ninguna patente de corso porque el Gobierno nacional es el único responsable de la paz ó de la guerra. —No pueden acuñar moneda, á fin de tener en la Union una moneda uniforme. —No pueden emitir billetes de crédito. —Sentido de las palabras emitir billetes de crédito. —Peligro de los billetes de crédito probado por la historia financiera de los Estados-Unidos. —No pueden hacer BILLS OF ATTAINDER, ni leyes EX POST FACTO.

La seccion X del artículo 1º contiene ciertos límites á la autoridad de los Estados. Algunas, y sobre todo, las que se refieren al poder de imponer contribuciones y de reglamentar el comercio, han sido ya examinadas ántes. En cuanto á las otras, las analizaremos en el órden del texto de la Constitucion.

La Constitucion dice: "Ningun Estado podrá hacer "tratado, alianza ni confederacion, dar patente de corso "y represalia, acuñar moneda, emitir billetes de crédito, "ofrecer sino oro ó plata en pago de sus deudas, aprobar "ningun proyecto de ley para condenar sin forma de jui-

"cio, ni ninguna ley retroactiva; ni leyes anulando las "obligacioues contraidas por contrato, ni acordar ningun "título de nobleza."

La prohibicion hecha á los Estados para hacer tratados y alianzas era una de las cláusulas de la Confederacion; ha sido solamente reproducida en la Constitucion. Pero la necesidad de esta disposicion es evidente. Si cada Estado tuviese libertad para hacer tratados ó alianzas con un Estado extranjero, tal facultad seria naturalmente subversiva de los derechos confiados al Gobierno nacional. Podria suceder que un Estado contrajese compromisos extraños á los intereses de otro Estado; la armonía y la paz de la Union sufririan, y en los tiempos de guerra ó de agitacion política, la existencia misma de la Union podria ser comprometida.

La prohibicion de acordar patentes de corso y de represalia, se funda sobre las mismas consideraciones generales. Sin esta prohibicion, un solo Estado podria arrastrar á toda la Union á una guerra general. Verdad es, sin embargo, que las patentes de corso y represalia no pueden, ni provocan general y necesariamente la guerra, pero son siempre medidas hostiles, que tienen por objeto obtener la reparacion de ciertas ofensas reales ó supuestas, y frecuentemente son precursoras de las hostilidades generales. Como se ha hecho observar con justicia, la tranquilidad pública no puede depender de la petulancia ó de la precipitacion de uno de los Estados. La Constitucion ha obrado con sabiduría confiando la guerra y la paz al Gobierno general. Así es como en todo lo que concierne al extranjero está garantida la unidad en las operaciones y puesta á cubierto la responsabilidad de aque-

llos á quien la nacion ha confiado el manejo de los negocios.

Otra prohibicion es relativa á las monedas. Hemos dicho ya que el poder de acuñar moneda y reglamentar su valor, debia pertenecer exclusivamente al Gobierno general. Durante la Confederacion, los Estados gozaban de un poder análogo, á condicion de que el Congreso fijaria exclusivamente el título y valor de las monedas acuñadas por los Estados. En este punto, como en otros muchos, la Constitucion ha introducido modificaciones útiles. El derecho de los diferentes Estados sobre las monedas, al lado del poder acordado á la Legislatura nacional para determinar su valor, no podia conducir sino á multiplicar los gastos y á introducir una grande confusion en la forma y en el peso de las monedas circulantes.

Este último inconveniente destruia el objeto esencial en vista del cual se dió el poder al Gobierno central para mantener la uniformidad en las monedas. El Gobierno nacional podrá, por otra parte, formar los establecimientos locales si se encontrase incómodo enviar á un establecimiento central los lingotes para ser acuñados ó la moneda vieja para ser renovada. La prohibicion tiene, además de eso, un objeto más elevado. Se ha querido evidentemente prevenir los peligros de una circulacion de monedas falsificadas, circulacion que seria alentada en vista de ciertos intereses locales, y puesta en accion por el fraude, tanto más fácilmente, cuanto que la variedad de cuños y la independencia de los diferentes establecimientos, haria toda represion difícil, si no imposible.

La prohibicion de emitir billetes de crédito, no puede justificarse mejor que por las palabras mismas del *Fede-*

ralista, palabras cuya verdad está fundada sobre hechos que no pueden recordarse sin amargura.

"Esta prohibicion, dice *El Federalista*, debe ser apro-
" bada y elogiada por todo buen ciudadano, en propor-
" cion á su amor por la justicia, y su conocimiento de las
" verdaderas fuentes de la prosperidad pública. Las pérdi-
" das que ha sufrido la América despues de la paz, á con-
" secuencia de las emisiones de papel moneda y de su fu-
" nesta influencia sobre la confianza pública y privada, so-
" bre la industria y la moralidad del pueblo, en fin, sobre
" el carácter del Gobierno republicano, forma para los Es-
" tados á los cuales se puede imputar esta medida irre-
" flexiva, una deuda que quedará largo tiempo sin satis-
" faccion completa. Aun es permitido decir que la falta de
" que se han hecho culpables estos Estados, no podria ser
" expiada sino por el sacrificio del poder que les sirvió de
" instrumento. Se podria agregar todavía que las mismas
" razones que prueban la necesidad de rehusar á los Es-
" tados el derecho de acuñar moneda, se aplica igual-
" mente á la emision de billetes; de otra manera, seria
" simplemente sustituir el papel á la plata acuñada. To-
" dos los argumentos que hemos citado á propósito del
" derecho de acuñar moneda en nombre de los Estados,
" tienen la misma fuerza para la prohibicion de la emision
" de billetes."

Es claro que la prohibicion de emitir billetes no puede extenderse á la de simples títulos de deuda que un Estado suscribiera, necesitando hacerlo, y que no contuvieran sino el importe de la suma y el término fijado para el pago.

¿Cuál es entónces el verdadero sentido de los términos

de la Constitucion, *billetes de crédito?* En la acepcion más amplia, estas palabras comprenden evidentemente todo acto por el cual un Estado se compromete á pagar á dia fijo una suma de dinero, por la cual naturalmente obtiene un crédito. Así, esto puede referirse á un certificado dado en cambio de dinero al contado. Pero los términos mismos de la Constitucion y los peligros que la historia financiera de nuestro país nos ha enseñado á evitar, modifican esta amplia interpretacion.

La palabra "emitir" no se emplea sino en una cierta acepcion; ella no significa el acto por el cual se reconoce deber pagar á término fijo una suma prestada para llenar las necesidades del momento; los actos de esta naturaleza no son llamados billetes de crédito. Emitir billetes de crédito, presenta siempre al espíritu la idea de un papel puesto en circulacion para ser recibido por todos como dinero al contado, salvo ser reembolsado un dia. Así es como se han interpretado hasta hoy los términos de la Constitucion; siempre se han servido de estas palabras para indicar el papel moneda que las colonias, en la época de su dependencia de la metrópoli, tenian derecho á emitir. Durante las guerras de la revolucion, el papel moneda emitido por el Congreso se llamó siempre billetes de crédito. Estas palabras, pues, tienen un sentido preciso. No está en el espíritu de la Constitucion que se pueda eludir la ley por medio de un cambio de nombre, y que lo que fuese ilegal bajo el nombre de "billetes de crédito," se hiciera legal y conforme á la Constituccion bajo el nombre de "certificado."

La prohibicion siguiente establece que los Estados no podrán pagar sus deudas sino en especies de oro ó de

plata. Esta cláusula está basada en las mismas razones que la precedente. Los efectos desastrosos producidos por las diferentes leyes que durante su dependencia colonial han dado los Estados sobre esta materia, espantan nuestra razon y repugnan á todos los sentimientos de justicia y de moralidad. No solamente se ha emitido papel moneda y declarado que era un medio de rescate de la deuda pública, sino que se han hecho leyes de otro carácter todavía, tales como las leyes conocidas bajo la denominacion de *tender laws*, que han destruido el crédito y la moralidad pública.

Por algunas de estas leyes, el pago de la deuda se declaró suspendido; por otras se acordaron, segun los términos del contrato, plazos para pagar las deudas por partes; toda especie de propiedad, aun cuando fuera sin valor, pudo ser ofrecida por el deudor en pago de sus deudas, y el acreedor era forzado á aceptar los bienes del deudor, por una estimacion enteramente desproporcionada con su verdadero valor. Estos errores y otros muchos de la misma naturaleza fueron los resultados de la legislacion vigente durante la guerra de la revolucion, hasta el establecimiento de la Constitucion. Resultaban grandes males para el país y un sistema de fraude, de chicana y de prodigalidad, que acabó por destruir la industria, las empresas y la confianza pública.

Por otra prohibicion, ningun Estado puede promulgar un *bill of attainder*, una ley *ex post facto*, ó una ley alterando el compromiso de un contrato. Los dos primeros puntos no necesitan de ningun comentario, porque las razones dadas, hablando de las prohibiciones hechas á este respecto al Gobierno nacional, se aplican igualmente á

los Gobiernos de Estado. Antes de adoptarse la Constitucion, cada Estado podia promulgar un *bill of attainder* ó una ley *ex post facto* en virtud de su poder legislativo soberano, á ménos de prohibicion expresa hecha por su Constitucion.

Porque una prohibicion tal no resultaria bastantemente de las disposiciones de la Constitucion de los Estados-Unidos que establece el principio, que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, no deben confundirse nunca; que los crímenes deben ser juzgados en los condados donde han sido cometidos, y que el juicio por jurado debia ser mantenido intacto: las leyes prohibidas por la Constitucion, podrian siempre aplicarse en los casos en que el delito hubiera sido cometido fuera del Estado. Durante las guerras de la revolucion, los *bills of attainder* y los actos de confiscacion *ex post facto*, recibieron una grande extension; pero los males que resultaron fueron mayores que el bien que se habia tenido en vista.

CAPITULO XXXVI

RESTRICCIONES A LOS PODERES DE LOS ESTADOS.—ATAQUE A LAS OBLIGACIONES CONTRAIDAS

Interpretacion constitucional de la palabra "contrato."—Division de los contratos en contratos ejecutivos y contratos ejecutados, en contratos expresos y contratos tácitos.—De la obligacion del contrato segun la Constitucion.—De la obligacion moral y de la obligacion civil.—Qué leyes son consideradas como alterando el contrato.—Los Estados pueden dar leyes que modifiquen las vías de ejecucion de los contratos.—Pueden promulgar leyes que operen el descargo de las obligaciones futuras.—¿La prohibicion se aplica á las convenciones entre los Estados y los individuos?—¿Se aplica á las cargas?—¿Se aplica á las convenciones entre Estados?

La cláusula que tenemos todavía que examinar, relativamente á lo que puede alterar las obligaciones de los contratos, exige algun desenvolvimiento.

Primero: ¿qué es un contrato en el sentido constitucional de la palabra? Un contrato es un convenio para hacer ó no hacer una cosa determinada, es un pacto entre dos ó varias personas. Un contrato es *ejecutivo* ó *ejecutado*. Un contrato *ejecutivo* es un pacto por el cual una parte se obliga á hacer ó á no hacer una cosa determinada; un contrato está *ejecutado* cuando el objeto del convenio está consumado. Un contrato ejecutado no difiere,

pues, en nada de una concesion, porque un contrato ejecutado da la posesion de la cosa; y un contrato á ejecutar da solamente un derecho á la cosa. En el hecho, una concesion, es un contrato ejecutado cuyo vínculo subsiste siempre; y pues que la Constitucion se sirve de la palabra "contrato" sin distinguir entre el contrato por ejecutar y el contrato ejecutado, debe aplicarse á las dos especies. Una ley de Estado que anulase el efecto de una concesion entre dos individuos, y declarase que á pesar de este acto los bienes cedidos debian volver á manos de los cedentes, seria tan contraria á la Constitucion como una ley de Estado que exonerase á un vendedor de la obligacion de ejecutar su contrato de venta. Seria extraño, en efecto, que una promesa de venta fuese protegida, y que una venta hecha no lo fuese; que un contrato no ejecutado fuese obligatorio, y que un contrato ejecutado pudiese ser eludido.

Además, los contratos son expresos ó implícitos. Los contratos expresos son aquellos en que las condiciones del convenio están claramente enunciadas y definidas en el momento mismo de celebrarlo.

Los contratos implícitos resultan de la naturaleza de las cosas; fundados sobre el consentimiento tácito de las partes, son obligatorios á los ojos de la razon como á los de la justicia. La Constitucion no establece ninguna diferencia entre estas dos clases de contratos. En realidad, la mayor parte de las transacciones civiles consisten en contratos implícitos, y seria garantir muy mal la inviolabilidad de los contratos expresos, permitir á las Legislaturas de Estados la violacion de los contratos implícitos. La Constitucion no podia cometer semejante inconsecuencia.

Ahora, ¿qué es la obligacion de un contrato? Estas expresiones tan claras han dado lugar á distinciones muy sutiles sobre su verdadero significado en la Constitucion. Se ha dicho que *derecho y obligacion* eran términos correlativos: acordando por un contrato un derecho á otro, se ha contraido al mismo tiempo la obligacion de dar ó de hacer. La obligacion, pues, de todo contrato consiste en el derecho ó en el poder que por consecuencia de este mismo contrato he conferido á otro, sea sobre mi voluntad, sea sobre mis acciones. Este derecho ó este poder no es regido exclusivamente por la ley moral, ó por la ley universal, ó por las leyes sociales, sino por una combinacion de esta triple legislacion. En esta combinacion la ley moral y la ley universal ó natural, son modificadas y aplicadas á las necesidades de la sociedad por las leyes sociales ó positivas.

En un estado de civilizacion muy avanzada, los contratos de los hombres reciben una interpretacion relativa y no absoluta; la sociedad es quien los interpreta, los aplica, los revisa y decide hasta qué punto pueden ser equitativamente sancionados los derechos que mútuamente se han concedido. Además, se ha dicho que la Constitucion establecia una distincion entre el contrato, y el vínculo de un contrato. El vínculo del contrato es el que obliga á las partes contratantes á llenar sus compromisos. La ley que da al contrato esta fuerza obligatoria, debe, pues, regir el contrato en todas sus formas y en todas sus consecuencias. Se ha agregado que el vínculo del contrato consistia en el poder y eficacia de la ley que lo aplica y provee á su ejecucion, ó al remedio en caso de no ejecucion; que tambien el vínculo del contrato no era inherente al contrato

mismo, sino que tomaba su fuerza en la ley aplicable al contrato.

Siempre que en la Constitucion se trate del vínculo de los contratos, estos términos deben ser entendidos no solamente en una acepcion moral, sino en una acepcion legal. El vínculo moral de un contrato, en tanto cuanto concierne á la sociedad humana, es de una naturaleza imperfecta. La ejecucion depende de la conciencia de las partes. solo á Dios es al que han de dar cuenta; el poder del legislador no puede alcanzarla. La Constitucion no tiene en vista tales obligaciones, sino solamente aquellas que pueden ser reglamentadas ó modificadas por el estado social. La obligacion civil es la que se quiere proteger, es decir, la obligacion reconocida y sancionada por el Estado. Si pues un contrato es ilegal, nulo, ó solamente un pacto desnudo ante la ley, este contrato no tiene vínculo alguno, ninguna obligacion civil, porque la ley ha destruido sus efectos y su fuerza. Un contrato semejante no confiere ningun derecho legal á ninguna de las partes, ni impone á la otra ningun deber legal. Esta es una aplicacion del principio *ex nudo pacto non oritur actio*. Pero, cuando por su naturaleza el contrato no es ilegal, nulo, ni pacto desnudo, el vínculo civil existe y todas las estipulaciones tienen fuerza obligatoria.

Esta fuerza obligatoria no es esencialmente resultante de las declaraciones expresas de la ley positiva, sino de los principios generales del derecho natural ó universal. porque hay evidentemente un vínculo que obliga aun fuera de las leyes positivas. Las naciones independientes hacen entre sí tratados que son universalmente considerados como obligatorios, y sin embargo, su ejecucion no de-

pende de las leyes positivas. Del mismo modo en todos los países un contrato hecho por el Gobierno con un particular, tendrá fuerza obligatoria aun cuando las leyes no garanticen su ejecucion. Por ejemplo, los Estados-Unidos no pueden ser ejecutados en virtud de contratos hechos con los ciudadanos [1] y sin embargo, nadie duda que estos contratos son obligatorios para el Gobierno, aun cuando esta obligacion no esté protegida por la ley positiva. La obligacion resulta, pues, de los principios de la ley universal. Pero en general, hablando del vínculo de un contrato, entendemos hablar de los casos en que la ley positiva asegura los medios de ejecucion.

Cuando estos medios faltan, el vínculo no está destruido sino debilitado; el derecho existe, pero no hay medio para su no ejecucion. Así, la legislacion de un Estado, puede prohibir la prision por deudas, y el deudor puede no poseer bien alguno; en este caso, el derecho del acreedor permanece perfecto, pero suspendido, y puede reservar el ejercerlo más tarde contra la propiedad futura del deudor. El deudor puede morir sin dejar bienes ni representante. En este caso, no se puede decir que el derecho del acreedor se extingue, sino solamente que no pueda ejercerlo; porque suponiendo que un administrador sea nombrado, y que la sucesion adquiera bienes, los derechos del acreedor podrán ser ejercidos sobre los bienes "supervinientes."

El vínculo civil de un contrato, aun cuando no pueda existir contrariamente á las leyes establecidas, puede no obstante formarse y existir fuera de esas mismas le-

---

1 Si el Gobierno rehusa pagar una deuda, el acreedor no tiene más remedio que ocurrir al Congreso. Véase *Govdon's digest.*—pág. 66.